



Inspection générale
des affaires sociales
RM2013-023P

Retour à l'emploi des seniors au chômage

Rapport d'évaluation

RAPPORT DEFINITIF

Établi par

Christine DANIEL

Laurence ESLOUS

Anousheh KARVAR

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

Synthèse

- [1] Le présent rapport traite de la situation des seniors qui se trouvent au chômage pendant la période de transition entre emploi et retraite. Les seniors sont ici pris comme une catégorie générique, qui peut recouvrir, selon les situations et les dispositifs décrits par la mission, soit les demandeurs d'emploi âgés de plus de 50 ans, soit ceux de 55 ans et plus, voire ceux de 61 ans et plus pour certains dispositifs d'indemnisation du chômage.

1. Une évolution préoccupante de la situation des seniors au chômage

- [2] Le recul de l'âge de la retraite, suite aux différentes réformes des années 2000, concomitamment à la suppression progressive de l'ensemble des dispositifs de cessation anticipée d'activité a contribué à une augmentation du taux d'emploi des seniors. Désormais, avec un taux d'emploi de 64 % pour les 55-59 ans, la France se situe dans la moyenne européenne, et même au-dessus pour les femmes âgées de 55 à 59 ans. En revanche, le taux d'emploi des plus de 60 ans reste très en retrait de celui de l'Union européenne, quasiment deux fois moindre.
- [3] Parallèlement à cette progression du taux d'emploi, le nombre des demandeurs d'emploi de plus de 55 ans n'a cessé de s'accroître, dans des proportions plus importantes pour les seniors et les jeunes que pour les autres catégories d'âge, en particulier depuis le 2^{ème} semestre 2011. En décembre 2012, un million de demandeurs d'emploi étaient âgés de plus de 50 ans, en incluant ceux qui ont exercé une activité réduite (catégories A, B et C). Parmi eux, près de 550 000 étaient au chômage depuis plus d'un an, soit plus de la moitié. Pour les 60 ans et plus, la part du chômage de longue durée atteint 73 %.
- [4] Le taux de chômage de longue durée, la persistance au chômage, ou encore la durée d'inscription au chômage – de 442 jours en décembre 2012 pour les chômeurs de plus de 50 ans contre 257 jours en moyenne pour l'ensemble des demandeurs d'emploi – sont des façons différentes de mesurer la même réalité, qui résulte avant tout des difficultés des seniors à retrouver un emploi : quelles que soient les études, le taux de retour à l'emploi des chômeurs seniors est deux fois moindre que celui des moins de 50 ans. En outre, l'écart entre le taux de retour à l'emploi des demandeurs d'emploi âgés de 50 ans ou plus et celui des chômeurs les plus jeunes, croît depuis 2008.
- [5] Enfin, le critère de l'âge est celui qui pèse le plus dans l'existence d'un chômage de longue durée. Une étude de l'UNEDIC montre ainsi, pour le chômage indemnisé, que les critères explicatifs de la part prépondérante du chômage de longue durée (faible niveau de diplôme, part des cadres, influence des secteurs d'activité de l'emploi perdu, ou encore motifs de rupture du contrat de travail) sont indirectement liés à l'âge.
- [6] Pour approfondir et compléter ce bilan, le rapport se penche sur les conditions de prise en charge financière des demandeurs d'emploi. Celles-ci restent plus favorables que pour les demandeurs d'emploi plus jeunes, même si quelques dispositifs en faveur des seniors ont été revus pendant les années 2000. Deux mécanismes jouent un rôle essentiel pour éviter le basculement dans la pauvreté des seniors au chômage :
- la durée d'indemnisation au titre de la principale allocation du régime d'assurance, l'allocation de retour à l'emploi, qui est de 36 mois, au lieu de 24 mois, pour les moins de 50 ans ;
 - la possibilité de maintenir ses droits à l'assurance-chômage à partir de 61 ans, dès lors que les conditions d'accès à la retraite à taux plein sont acquises.

- [7] Toutefois, malgré cette situation plus favorable, le nombre de personnes de plus de 50 ans allocataires du RSA sont de plus en plus nombreuses : 400 000 personnes de plus de 50 ans perçoivent le RSA, avec une progression particulièrement importante de la part des seniors dans l'ensemble des allocataires du RSA socle non majoré (16 % en 1993 et 23,4 % en 2010). Ces chiffres sont d'autant plus significatifs que le taux de non-recours au RSA s'accroît avec l'âge.
- [8] S'agissant de l'allocation de solidarité spécifique, dont le montant est similaire à celui du RSA, ses critères d'accès, principalement l'exigence de cinq années d'activités pendant les dix années précédentes, conduisent à ce que la moitié des bénéficiaires de cette allocation soient âgés de plus de 50 ans.
- [9] Face à ces évolutions, la mission s'est intéressée aux raisons qui expliquent l'importance des freins au retour à l'emploi des seniors et a évalué les différentes mesures mises en place pour y remédier.

2. Des pratiques discriminatoires présentes dans le recrutement des seniors mais mal objectivées et donnant lieu à une jurisprudence complexe

- [10] La mission a constaté l'importance qu'accordaient les chômeurs seniors eux-mêmes aux pratiques discriminatoires des entreprises dont ils s'estiment victimes. Les enquêtes menées par Pôle emploi sont d'autant plus concluantes que les demandeurs d'emploi sont interrogés sur l'ensemble des discriminations, par le sexe, l'origine ethnique, le lieu de résidence - qui ne sont pas citées comme des freins majeurs au retour à l'emploi, alors que l'âge l'est par les seniors. Cette opinion rejoint par ailleurs un certain nombre de réponse des conseillers Pôle emploi qui se sont exprimés sur ce sujet dans le questionnaire fait par la mission.
- [11] La loi, qui pose un principe d'interdiction des discriminations selon l'âge sous peine de sanctions pénales admet de multiples différences de traitement liées à l'âge, qui sont autant d'exception : la protection de la santé des salariés, les exigences professionnelles, les objectifs de politiques d'emploi et la proximité de l'âge de la retraite, ne permettant pas « une période d'emploi raisonnable avant la retraite » (article L1133-2 du code du travail). En l'espèce, la jurisprudence devient particulièrement sophistiquée, devant prendre en compte les âges multiples de la retraite dans les différents régimes : âge légal, âge du taux plein, âge de mise à la retraite d'office.
- [12] Parallèlement, les opinions des employeurs ont évolué, allant jusqu'à considérer, dans certains secteurs, les seniors comme un facteur d'attraction pour la clientèle âgée. Des réserves continuent toutefois à s'exprimer sur le rapport entre coût salarial et productivité. Les études économiques que la mission a consultées, notamment celles de P. Aubert, J. Gautié, V. Andrieux et C. Chantel, montrent que cette question n'est toujours pas tranchée. Le coût salarial augmente rapidement en début de carrière et tend à se stabiliser après 50 ans. L'expérience ou la motivation, comme l'organisation du travail sont des facteurs déterminants dans la productivité d'un salarié.

3. Des politiques publiques qui ont privilégié le maintien dans l'emploi, et qui sont peu évaluées sur le volet recrutement

- [13] Plusieurs instruments relevant des politiques d'emploi ont pris en compte la dimension seniors, à la suite de l'accord national interprofessionnel de 2005 relatif à « l'emploi des seniors en vue de promouvoir leur maintien et leur retour à l'emploi », du plan concerté 2006-2010 en faveur de l'emploi des seniors et de la loi de financement de la sécurité sociale du 17 décembre 2008.
- [14] Toutefois, les bilans qu'a pu en tirer la mission à partir des données disponibles s'avèrent décevants.

- [15] La mise en place d'accords ou de plan seniors prévus dans la loi de décembre 2008 comporte des innovations juridiques importantes dans le droit de la négociation collective : pénalités financières, obligation de parvenir à un accord ou, à défaut, de mettre en place un plan d'action, définition d'un contenu minimal des accords. Toutefois, les évaluations faites de ce dispositif montrent que ces démarches ont souvent été formelles et que la part du recrutement, que ce soit au niveau des accords de branches comme des entreprises, reste minoritaire, les textes adoptés s'inscrivant majoritairement dans une perspective de maintien dans l'emploi.
- [16] Le même constat peut être fait pour le plan concerté en faveur de l'emploi des seniors, le bilan du volet recrutement de ce plan fait par la mission montre que plusieurs des mesures prévues, n'ont eu qu'un effet marginal.
- [17] Par ailleurs, si globalement l'accès aux contrats aidés pour les plus de 50 ans est conforme à leur poids dans la demande de travail, la mission a montré qu'il existait une différence marquée entre ceux âgés de moins de 55 ans et ceux âgés de 55 ans et plus.
- [18] Enfin, la mission a constaté que la question du retour à l'emploi des seniors avait, à plusieurs reprises, été inscrites dans les priorités de Pôle emploi, mais que celles-ci n'ont pas fait l'objet, à ce jour, de bilan permettant de mesurer leur degré de mise en œuvre, ni d'évaluation permettant de mesurer leur effet sur le retour à l'emploi.
- [19] En outre, dans l'accès aux prestations délivrées aujourd'hui par Pôle emploi aux seniors, on constate un accès nettement moindre des seniors lorsqu'ils sont âgés de 55 ans et plus.

4. Quinze propositions pour améliorer le retour à l'emploi des seniors

- [20] Les préconisations de la mission s'inscrivent dans une démarche qui vise à améliorer le retour à l'emploi des seniors dans le cadre du droit commun, non seulement pour ne pas accroître le foisonnement des mesures déjà existantes, mais aussi pour éviter les risques de stigmatisation que comporterait la création de dispositifs spécifiques. De tels dispositifs pourrait en outre se révéler contradictoires avec les démarches de lutte contre les discriminations, que la mission estime prioritaires de renforcer. Cinq axes structurent ces propositions :
- **Ne pas créer un nouveau contrat mais renforcer la place du recrutement dans le contrat de génération**
- [21] Sans préconiser la création d'un contrat spécifique, la mission estime qu'il est possible de renforcer la place du recrutement dans le contrat de générations. A minima, il s'agirait de suivre de façon plus précise la part du recrutement dans la mise en place du contrat de génération, afin que celui-ci ne reproduise pas les effets des dispositifs antérieurs d'accords ou plan seniors, où le recrutement était très majoritairement le parent pauvre. La mission propose également de valoriser les entreprises ayant dans ce cadre recruté des seniors.
- **Rendre visibles et cohérentes les différentes démarches de lutte contre les discriminations dont les seniors sont victimes**
- [22] Neuf des recommandations de la mission portent sur cette démarche :
- trois relèvent de l'amélioration de la connaissance, avec en particulier la mise en place d'un indicateur permettant de mesurer les inégalités par l'âge dans le recrutement ; ces indicateurs devraient identifier la situation des 55 ans et plus parmi les seniors
 - deux relèvent d'une démarche active pour influencer les pratiques de recrutement des entreprises, avec l'incitation à développer des démarches de recrutement objectivées et la mise en place d'audits relatifs à la discrimination par l'âge, préconisation déjà faite par l'IGAS dans le cadre de la lutte contre la discrimination hommes-femmes ;
 - deux relèvent de Pôle emploi, avec le développement des méthodes de recrutement par simulation et une évaluation de la politiques des grands comptes sur le recrutement des publics cibles visés dans les conventions de partenariats ;

- une des préconisations de la mission porte sur le droit, à travers une réflexion sur l'article L. 1133-2 du code du travail énumérant les situations où les différences de traitement par l'âge sont considérées comme légitimes ; en particulier, l'absence de référence à l'âge du taux plein de la retraite laissant une marge d'appréciation très importante compte tenu de la diversité des âges de la retraite en France.

[23] Enfin, la mission considère que l'acteur fédérateur de cette démarche pourrait être le Défenseur des droits, qui d'une part apporterait, avec la DGT, ses compétences juridiques, d'autre part pourrait rassembler les connaissances sur les discriminations dont les seniors sont victimes et les données sur la mise en œuvre des différents dispositifs publics visant à les prévenir. L'identification de la tranche d'âge des 55 ans et plus est une information qui pourrait systématiquement figurer dans les différentes données produites.

[24] Pour la mission, il est aussi important de produire des données objectivées que de les diffuser. Le rapport préconise donc que l'ensemble des démarches de lutte contre les discriminations dont les seniors sont victimes, ainsi que les résultats obtenus, soient rassemblés dans un rapport public annuel du Défenseur des droits

- **Prévenir le chômage de longue durée des demandeurs d'emploi seniors**

[25] L'ensemble des constats de la mission plaident pour une prise en charge précoce des demandeurs d'emploi seniors par Pôle emploi pour prévenir une exclusion définitive du marché du travail dans un contexte où les taux de retour à l'emploi des seniors sont de plus en plus faible, produisant un accroissement de la part du chômage de longue durée.

[26] Deux préconisations de la mission, qui concernent directement Pôle emploi, répondent à cet objectif :

- un entretien d'inscription et de diagnostic plus approfondi pour les seniors ;
- une prescription ciblée des prestations adaptées aux seniors ; la mission écarte un renforcement indifférencié des taux d'accès à toutes les prestations, notamment à la formation pour les seniors, en miroir avec leur part dans le chômage, mais recommande d'accroître la prescription de prestations ciblées, notamment les prestations de bilan et les actions de formations préparant à une prise de poste opérationnelle avec une embauche à la clé la formation. Elle suggère en outre de prévoir dans le suivi la tranche d'âge des 55 ans et plus.

- **Maintenir les conditions d'indemnisation plus favorables des demandeurs d'emploi seniors**

[27] Etant donné les difficultés croissantes du retour à l'emploi des seniors, la remise en cause à brève échéance, de la filière longue d'indemnisation des plus de 50 ans n'a pas été retenue par la mission. En revanche, à l'instar de ce qui se fait en Allemagne, le rapport entre le coût d'un accompagnement renforcé, considéré comme la mesure la plus efficace en matière de retour à l'emploi et les gains réalisées (moindres allocations, encaissement de cotisations sociales) en cas de reprise plus rapide d'une activité devra être analysé.

- **Mettre en place des expérimentations locales et partenariales sur la prise en charge des demandeurs d'emploi de plus de 50 ans**

[28] Enfin, la mission propose que la DGEFP alloue annuellement de 10 à 50 M€ à des expérimentations pluri annuelles, d'origine locale, centrées sur un accompagnement renforcé des seniors vers le retour à l'emploi, en procédant par un appel à projets. Le suivi de ces expérimentations et leur évaluation externe doivent garantir que les bonnes pratiques éventuellement mises en exergue puissent se diffuser au-delà de la seule prise en charge des chômeurs seniors, dans l'ensemble des organismes de placement.

Sommaire

SYNTHESE	3
SOMMAIRE.....	7
INTRODUCTION : CONTEXTE, METHODE ET ENJEUX	11
1. LES SENIORS SONT MOINS SOUVENT AU CHOMAGE QUE LES PLUS JEUNES, MAIS RETOURNENT DE MOINS EN MOINS A L'EMPLOI.....	14
1.1. <i>Le taux d'emploi des seniors en France progresse depuis le début des années 2000</i>	14
1.1.1. Le taux d'emploi des seniors, après avoir diminué jusqu'au milieu des années 1990, progresse continûment depuis le début des années 2000	14
1.1.2. Les taux d'emploi sont comparables en 2011 aux taux européens pour les 55-59 ans, et très inférieurs pour les plus de 60 ans.....	15
1.2. <i>Les seniors sont moins au chômage que les plus jeunes, avec un chômage de longue durée deux fois supérieur</i>	15
1.2.1. Le taux de chômage des seniors reste nettement plus faible que celui des autres catégories d'âge	16
1.2.2. L'augmentation du nombre des demandeurs d'emploi seniors doit être appréciée au regard de la suppression de la dispense de recherche d'emploi.....	17
1.2.3. Plus de 500 000 demandeurs d'emploi âgés de 50 ans sont inscrits depuis plus d'un an à Pôle emploi.....	17
1.2.4. L'âge apparaît comme le critère majeur dans l'entrée au chômage de longue durée	18
1.3. <i>Les motifs d'inscription à Pôle emploi résultent plus souvent de licenciements que pour les plus jeunes.....</i>	19
1.3.1. Près de 150 000 seniors sont inscrits à Pôle emploi suite à un licenciement, soit près d'un quart	19
1.3.2. Le recours aux ruptures conventionnelles est dans l'ensemble proche pour les seniors et les autres catégories d'âge	20
1.4. <i>L'écart entre le taux de retour à l'emploi des plus de 50 ans et celui des plus jeunes s'accroît en France.....</i>	20
1.4.1. Le taux de retour à l'emploi mensuel des demandeurs d'emploi sortant des listes est deux fois inférieur pour les plus de 50 ans	20
1.4.2. L'analyse par cohortes montre que depuis 2008, les demandeurs de moins de 50 ans retrouvent moins souvent un emploi	21
1.4.3. Le taux de retour à l'emploi des chômeurs seniors de longue durée en Allemagne est voisin de 25%	22
1.5. <i>La prise en charge financière des demandeurs d'emploi de plus de 50 ans est plus favorable que pour les plus jeunes</i>	22
1.5.1. Les critères d'indemnisation liés à l'âge restent importants dans l'assurance-chômage	23
1.5.2. Les taux de couverture par l'assurance-chômage sont plus élevés pour les plus de 50 ans	24
1.5.3. Les chômeurs de plus de 50 ans représentent près de la moitié des allocataires du régime de solidarité.....	24
1.5.4. Les seniors représentent une part croissante des allocataires du revenu de solidarité active (RSA)	25
2. RECRUTER UN SENIOR EST D'ABORD VECU COMME UNE CONTRAINTE PAR LES ENTREPRISES....	25

2.1. Dans le recrutement des seniors, les opinions des employeurs et les politiques d'entreprises sont déterminantes.....	26
2.1.1. Les opinions des employeurs sur les salariés évoluent positivement même si elles véhiculent l'idée d'un coût salarial trop élevé	26
2.1.2. La relation salaire-productivité en défaveur des salariés âgés, souvent invoquée par les employeurs n'est toujours pas tranchée.....	27
2.1.3. Les études montrent que les seniors sont plutôt adaptables et motivés	28
2.1.4. Les seniors mettent à profit leur expérience pour s'adapter aux processus productifs.....	28
2.2. La jurisprudence relative à la lutte contre les discriminations ne joue pas à plein dans les pratiques de recrutement des entreprises.....	29
2.2.1. Conformément au droit communautaire, le code français du travail admet certaines différences de traitement liées à l'âge.....	29
2.2.2. Les différences de traitement fondées sur l'âge reconnues par le droit fragilisent le principe général de non-discrimination	30
2.2.3. L'analyse de ces différences de traitement fait l'objet d'une interprétation jurisprudentielle sophistiquée	31
2.3. Les frontières entre sélection à l'embauche et discrimination restent ténues	32
2.3.1. Les employeurs sont réticents pour conduire des actions positives en faveur du recrutement des seniors.....	32
2.3.2. Les statistiques des réclamations ne reflètent pas l'étendue des pratiques discriminatoires des entreprises	33
2.3.3. Sous la pression des sanctions, les entreprises ont modifié les comportements discriminatoires les plus flagrants quant à l'âge	34
2.3.4. La sensibilisation par les bonnes pratiques favorise davantage le maintien dans l'emploi que le recrutement	35
2.4. La durée du chômage crée des freins à l'emploi pour les seniors, qui n'existaient pas à l'entrée dans le chômage.....	36
3. LES ACCORDS OU PLAN SENIORS MIS EN PLACE A PARTIR DE 2009 ONT PRIVILEGIE LE MAINTIEN DANS L'EMPLOI SUR LE RECRUTEMENT	37
3.1. La loi de 2009 a instauré une obligation de mettre en place un accord ou un plan d'action sur l'emploi des seniors.....	37
3.2. La sanction financière prévue par la loi de 2009 n'est pas de nature à modifier le comportement des entreprises	38
3.3. Les accords d'entreprise et de branche privilégient le maintien dans l'emploi	39
3.3.1. Une part minoritaire des accords de branche traitent de la question du recrutement	39
3.3.2. De la même façon, une part minoritaire des accords ou plan d'action des entreprises se réfèrent au recrutement	39
3.4. Les objectifs de maintien dans l'emploi peuvent aller à l'encontre des objectifs de recrutement.....	40
3.5. Dans la décision de recrutement, la santé économique de l'entreprise comme la structure de l'offre de travail restent des facteurs déterminants	41
4. LE RETOUR A L'EMPLOI DES SENIORS EST UNE PRIORITE AFFICHEE, MAIS PEU EVALUEE, DES POUVOIRS PUBLICS.....	42
4.1. Dans sa partie recrutement, le bilan du plan concerté pour l'emploi des seniors de 2006-2010 est décevant	42
4.1.1. Certaines mesures en faveur du recrutement des seniors ont été adoptées mais n'ont rencontré aucun succès	43
4.1.2. Certaines des actions conduites pré-existaient au plan seniors	43
4.1.3. Les nouvelles formes d'emploi créées depuis 2006 ne sont pas spécifiquement dédiées aux seniors	43

4.1.4. Le dispositif public d'aide à la création d'entreprises pour les chômeurs reste marginal (action n° 21)	44
4.1.5. Le recours à la formation pour les seniors reste très inférieur à celui des demandeurs d'emploi plus jeunes.....	44
4.1.6. Les seniors accèdent aux contrats aidés de façon comparable à leur part dans le chômage, avec une différence marquée entre ceux âgés de moins de 55 ans et ceux âgés de 55 ans et plus.....	45
4.2. <i>Les divers programmes de mobilisation de pôle emploi en faveur de l'emploi des seniors n'ont pas fait l'objet d'évaluation</i>	47
4.2.1. La mise en œuvre d'une priorité affichée en faveur des seniors n'a que peu été évaluée	48
4.2.2. La part des seniors dans l'accompagnement fait ressortir un traitement moins favorable pour les seniors âgés de 55 ans et plus.....	49
4.2.3. La part des seniors dans les aides à la formation en légère hausse depuis 2010, confirme le seuil de 55 ans	51
4.2.4. La part des seniors dans les bénéficiaires des prestations de bilan et d'évaluations est faible.....	51
4.2.5. La nouvelle doctrine de Pôle emploi repose sur une appréciation de la distance à l'emploi.....	53
4.3. <i>Le programme allemand Perspektive 50plus en faveur des chômeurs de longue durée, fondée initialement sur une expérimentation, fonctionne sur la base d'initiatives locales</i>	54
4.3.1. Le programme Perspektive 50plus est construit sur une approche locale de l'accompagnement.....	54
4.3.2. Le programme Perspektive 50 + s'est développé sur tout le territoire et est désormais la modalité majoritaire d'accompagnement des seniors allemands au chômage de longue durée.....	55
4.3.3. Le programme allemand a fait l'objet d'une évaluation externe positive	57
5. RECOMMANDATIONS	59
5.1. <i>Renforcer la dimension recrutement du contrat de génération</i>	60
5.1.1. La mission écarte la création d'un nouveau contrat spécifique aux seniors.....	60
5.1.2. La mission préconise de renforcer les possibilités de recrutement de seniors dans le cadre du contrat de génération	60
5.2. <i>Lutter contre les discriminations</i>	61
5.2.1. Approfondir et actualiser la connaissance sur le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi seniors et les pratiques discriminatoires	61
5.2.2. L'évolution des pratiques des employeurs sur le recrutement passe par une évolution des méthodes et des mesures	62
5.2.3. Les outils de Pôle emploi de lutte contre les discriminations à l'embauche mériteraient d'être mieux valorisés et évalués.....	63
5.2.4. Une réflexion sur les différences de traitement fondées sur l'âge reconnues par le droit, notamment la proximité de la retraite, mériterait d'être entamée	64
5.2.5. Etablir un rapport annuel sur les discriminations à l'embauche dont les seniors sont victimes.....	65
5.3. <i>Prévenir le chômage de longue durée des demandeurs d'emploi seniors</i>	66
5.3.1. ... par un entretien d'inscription et de diagnostic plus approfondi pour les seniors .	66
5.3.2. ... par une prise en compte ciblée des prestations et non par leur renforcement indifférencié.....	66
5.4. <i>Maintenir les conditions d'indemnisation plus favorables des demandeurs d'emploi seniors</i>	67
5.5. <i>Mettre en place des expérimentations locales et partenariales sur la prise en charge des demandeurs d'emploi de plus de 50 ans</i>	69

LISTE DES RECOMMANDATIONS	71
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES OU CONTACTEES.....	73
ANNEXE 1 CADRAGE STATISTIQUE SUR L'EMPLOI ET LE CHOMAGE DES SENIORS ET LES POLITIQUES PUBLIQUES D'EMPLOI EN LEUR FAVEUR.....	77
ANNEXE 2 PRISE EN CHARGE FINANCIERE DES DEMANDEURS D'EMPLOI DE PLUS DE 50 ANS	95
<u>ANNEXE 3</u>: LES REGLES DU DROIT EUROPEEN ET FRANÇAIS SUR LA DISCRIMINATION PAR L'AGE ET LEUR APPLICATION JURISPRUDENTIELLE.....	111
<u>ANNEXE 4</u>: UNE REVUE DE LITTERATURE SUR LA DEMANDE DE TRAVAIL.....	127
FICHE SIGNALETIQUE DES DEUX ENTREPRISES RENCONTREES	152
ANNEXE 5 LES OPINIONS EXPRIMEES PAR LES SENIORS DANS LES ENQUETES DE SATISFACTION DE POLE EMPLOI.....	153
ANNEXE 5.1 : LES RESULTATS DE L'EXPLOITATION DE L'ENQUETE LOCALE PAR AGE : SYNTHESE DE POLE EMPLOI SUR LES « TRES SATISFAITS » ET LES INSATISFAITS	161
<u>ANNEXE 6</u>: UN BILAN DE LA PART DU RECRUTEMENT DANS LES ACCORDS "SENIORS" MIS EN PLACE DEPUIS 2009.....	165
<u>ANNEXE 7</u>: L'ACTION DE POLE EMPLOI EN DIRECTION DES CHOMEURS LES PLUS AGES.....	175
ANNEXE 8 LE CONTRAT DE SECURISATION PROFESSIONNELLE : LES RESULTATS D'UN QUESTIONNAIRE AUPRES DES CONSEILLERS SUR LEUR OPINION SUR LES SENIORS	221
ANNEXE 9 SYNTHESE D'UNE SELECTION DE RECENTS RAPPORTS EUROPEENS SUR LE RETOUR A L'EMPLOI DES SENIORS	255
REPONSE DU DEFENSEUR DES DROITS.....	265
REPONSE DE LA DGEFP	267
REPONSE DE LA DARES	273
REPONSE DE POLE EMPLOI	287
REPONSE DE L'UNEDIC.....	291
REPONSE GLOBALE DE LA MISSION AUX AVIS DU DEFENSEUR DES DROITS, DE LA DGEFP, DE LA DARES, DE POLE EMPLOI ET DE L'UNEDIC	293

INTRODUCTION : CONTEXTE, METHODE ET ENJEUX

Le contexte

- [29] Le présent rapport s'inscrit dans une réflexion large, initiée par le programme de travail de l'inspection générale des affaires sociales, relative aux transitions entre emploi et retraite.
- [30] De nombreuses évolutions des politiques publiques se sont en effet produites depuis plus de 10 ans pour les personnes qui font encore partie de la population active¹ mais sont proches de l'âge de la retraite, ou ont liquidé tout ou partie de leur pension :
- des réformes successives conduisant à un report « des âges » de la retraite :
 - en 2003, avec notamment un allongement progressif de la durée de cotisation requise pour bénéficier d'une pension à taux plein (40 années en 2008, 41 années en 2012 et 42 années en 2017),
 - en 2010, avec deux mesures-phares :
 - le relèvement progressif en six ans, à raison de quatre mois par an, de l'âge légal de départ à la retraite de 60 ans en 2011 à 62 ans en 2016 ;
 - le relèvement progressif de 65 ans en 2011 à 67 ans, à partir de 2016, de l'âge à partir duquel ne s'applique plus le mécanisme de décote (dans le cas où le salarié n'a pas cotisé le nombre de trimestres requis pour obtenir une retraite à taux plein) ;
 - concomitamment à ces réformes, des mesures favorisant le maintien dans la population active des plus âgés, avec notamment la suppression progressive des divers dispositifs de préretraites et de la dispense de recherche d'emploi, définitive depuis le 1^{er} janvier 2012 ;
 - des évolutions législatives qui ont élargi les possibilités de continuer à travailler parallèlement à l'obtention de sa pension, au sein d'un même régime de retraite.
- [31] L'IGAS s'est intéressée aux conséquences pour les seniors de ces réformes pour deux populations de seniors, en situation différente sur le marché du travail :
- les personnes encore en emploi qui perçoivent une retraite. Le rapport de l'IGAS relatif au cumul emploi retraite, rendu public en juillet 2012² fait un état des lieux sur cette question et formule des recommandations, visant notamment à fusionner tous les dispositifs existants et à introduire des mécanismes d'intéressement pour le minimum vieillesse ;
 - les demandeurs d'emploi seniors, à la recherche d'un emploi et les conditions de leur retour à l'emploi, thème qui est le sujet de ce rapport.
- [32] Ce choix a découlé du travail de cadrage de la mission, qui a montré d'une part, que les nouvelles conditions permettant de cumuler revenus d'activité et pension n'avaient pas fait l'objet d'évaluation, ainsi que la question du retour à l'emploi, qui apparaît comme un « angle mort » dans l'évaluation des politiques d'emploi. Les politiques de maintien dans l'emploi, qui ont pour objet d'éviter que les plus âgés ne deviennent des chômeurs sont tout aussi nécessaires et préalables à celles de retour à l'emploi, mais ont fait l'objet de nombreux travaux³, dont la mission reprend les conclusions.

¹ La population active regroupe la population active occupée (appelée aussi « population active ayant un emploi ») et les chômeurs.

² Rapport IGAS n°, 2012-067P, Evaluation du cumul emploi retraite, juin 2012

³ Notamment, DGT, Bilans de la négociation collective, en particulier 2010 ; N. Farvaque, « Le bricolage du maintien dans l'emploi des seniors : régulation publique, dialogue social et boîte à outils », *La revue de l'IRES*, n° 69, 2011/2 ; Document d'étude de la DARES n°157, février 2011, C. Claisse, C. Daniel, A. Naboulet

[33] Pour ce travail, la mission a choisi d'utiliser le terme générique de « seniors »⁴, afin de ne pas préjuger de l'âge à partir duquel une personne se considère ou est considérée comme senior :

- l'âge n'est pas une valeur figée, dans l'emploi comme dans le chômage. Elle dépend des métiers exercés, notamment de leur plus ou moins grande pénibilité, des qualifications détenues par la personne, de traditions sectorielles ;
- la définition des âges à partir desquels les différents dispositifs publics en faveur des plus âgés s'appliquent est très variable. À titre d'exemple, le décret d'application sur les accords ou plans d'action en faveur des seniors prévoit que les objectifs chiffrés en matière de maintien dans l'emploi doivent porter sur les salariés âgés de plus de 55 ans, alors que les objectifs sur leur recrutement doivent porter sur des salariés de plus de 50 ans. La prime en faveur des « contrats de professionnalisation seniors » concerne elle les personnes de plus de 45 ans ;
- les règles de l'assurance-chômage intègrent la « barrière d'âge » des 50 ans mais prévoient également des dispositifs particuliers pour les demandeurs d'emploi proches de l'âge de la retraite.

La méthode suivie

[34] La mission⁵ a utilisé plusieurs sources afin de formuler son diagnostic :

- des investigations nationales statistiques et juridiques ;
- des entretiens après des principaux intervenants nationaux en matière de retour à l'emploi des seniors : DGEFP, Pôle emploi et UNEDIC ;
- une revue de littérature portant sur la demande de travail ;
- un questionnaire adressé en novembre 2012 aux conseillers chargés de l'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi dans le cadre du dispositif de contrat de sécurisation professionnelle. 192 conseillers ont été interrogés et 109 ont répondu, sur des questions tant quantitatives que qualitatives.
- l'exploitation de verbatim recueillis :
 - par des investigations de la mission sur le terrain dans le Val d'Oise (entreprises et acteurs locaux de l'emploi) ;
 - dans le questionnaire cité ci-dessus ;
 - dans les articles de recherche exploités.
- une approche de comparaison internationale, à travers une présentation de la politique allemande de contractualisation de l'Etat fédéral avec les Jobs centers sur le retour à l'emploi des chômeurs de longue durée de plus de 50 ans.

[35] Neuf annexes, rendant compte de ces différents travaux, sont jointes à ce rapport :

1. une annexe statistique sur l'emploi et le chômage des seniors, ainsi que sur leur place dans les politiques publiques nationales d'emploi en leur faveur ;
2. une annexe relative aux conditions financières de prise en charge des chômeurs âgés ;
3. une annexe juridique, consacrée au droit applicable et aux jurisprudences en matière de discrimination selon l'âge, aux niveaux européen et national ;
4. une revue de littérature effectuée par la mission sur la demande de travail ;
5. une annexe portant sur l'analyse des opinions des demandeurs d'emploi « seniors » exprimées dans les enquêtes de Pôle emploi ;
6. un bilan de la part du recrutement dans les accords « seniors » mis en place en 2009 ;
7. une annexe relative à l'action de Pôle emploi en direction des demandeurs d'emploi les plus âgés ;

⁴ Le terme « seniors » est employé dans ce rapport de façon générique, incluant les femmes et les hommes.

⁵ La mission est composée de Christine Daniel (coordinatrice), Laurence Eslous et Anousheh Karvar, toutes trois membres de l'inspection générale des affaires sociales

8. une annexe relative au contrat de sécurisation professionnelle, avec les résultats d'un questionnaire sur l'opinion des conseillers sur les plus de 50 ans ;
9. une annexe faisant une synthèse de rapports européens récents, réalisés notamment à l'occasion de l'année 2012, déclarée « année du vieillissement actif » par l'union européenne.

[36] Les éléments relatifs à l'expérience allemande sont présentés sous forme de rapport séparé. Les principaux points de ce rapport sur l'Allemagne sont intégrés dans le rapport portant sur la France.

Les enjeux de la mission

[37] Fin novembre 2012, plus de 4,6 millions de demandeurs d'emploi tenus de faire des actes de recherche d'emploi étaient inscrits à Pôle emploi, dont près de 700 000 âgés de moins de 25 ans, 2,9 millions âgés de 25 à 49 ans et près d'un million âgés de plus de 50 ans⁶. Parmi ces derniers, près de 660 000 étaient inscrits en catégorie A et n'avaient donc eu aucune activité au cours du mois précédent.

[38] Les demandeurs d'emploi les plus jeunes, comme les plus âgés, sont les plus touchés par la crise économique en 2012, qui a conduit à une progression moyenne des demandeurs d'emploi de 10,8 % sur un an, entre novembre 2011 et novembre 2012. Celle-ci est répartie par âge de la façon suivante :

- + 10,2 % pour ceux de moins de 25 ans,
- + 8,7 % pour ceux âgés de 25 à 49 ans,
- + 17,5 % pour ceux âgés de 50 ans et plus⁷.

[39] Dans ce contexte de rationnement de l'offre de travail, les politiques de l'emploi privilégient les plus jeunes, qui ont des difficultés croissantes d'entrée sur le marché du travail, notamment sur des emplois stables.

[40] La question du retour à l'emploi des seniors se situe dans une problématique différente de celle des jeunes : il s'agit de sortir d'une exclusion définitive du marché du travail, qui peut intervenir dès 50 ans avec l'importance du chômage de longue durée dans cette population, et constitue un enjeu d'autant plus important que la retraite est plus tardive. La transition entre emploi et retraite est en effet potentiellement de plus en plus longue. Et les politiques de maintien dans l'emploi, aussi efficaces soient-elles, ne pourront éviter toutes les pertes d'emploi ou les licenciements des salariés âgés, qu'ils soient liés à des variations de la conjoncture économique, avec des cycles de récession, à des restructurations économiques et des fermetures d'établissements, ou encore à des accidents personnels de vie. Dès lors, la question du retour à l'emploi des seniors, devient un enjeu qui, déjà présent, ne peut que prendre une importance croissante, notamment avec le recul de l'âge de la retraite.

[41] La mission, après avoir décrit le profil des seniors sans emploi, analysera les freins spécifiques à cette population dans leur retour à l'emploi, notamment à partir des pratiques de recrutement des entreprises. Elle s'intéressera ensuite à la façon dont les politiques publiques intègrent cette question des demandeurs d'emploi les plus âgés dans la définition de leurs orientations et leur mise en œuvre, et formulera des recommandations visant à favoriser le retour à l'emploi des seniors chômeurs.

⁶ Dares Indicateurs décembre 2012, n° 099.

⁷ Id note précédente

1. LES SENIORS SONT MOINS SOUVENT AU CHOMAGE QUE LES PLUS JEUNES, MAIS RETOURNENT DE MOINS EN MOINS A L'EMPLOI

[42] Les caractéristiques des seniors sur le marché du travail se distinguent de celles des chômeurs d'autres catégories d'âge :

- la progression du chômage liée à la crise, plus rapide que celle observée pour les chômeurs les plus jeunes, s'accompagne d'une progression du taux d'emploi, contrairement aux jeunes ;
- le chômage est moins fréquent mais plus long, traduisant des chances de retour à l'emploi beaucoup plus faible que celle des autres demandeurs d'emploi.

1.1. *Le taux d'emploi des seniors en France progresse depuis le début des années 2000*

[43] Comme l'indique l'INSEE dans une étude récente « la progression du taux d'activité des seniors se traduit à la fois par plus d'emploi et plus de chômage »⁸. Ce constat n'est contradictoire qu'en apparence, puisque des causes largement identiques expliquent ces deux évolutions : les réformes successives de la retraite qui ont augmenté l'âge de la retraite à taux plein (« effet horizon » pour les seniors en emploi, mais aussi durée du chômage plus longue pour les demandeurs d'emploi), la suppression progressive de tous les dispositifs de cessation anticipée d'activité ainsi que la suppression définitive de la dispense de recherche d'emploi⁹ en 2012, qui a contribué à la forte croissance du nombre de demandeurs âgés sur la période récente (cf. ci-dessous).

1.1.1. *Le taux d'emploi des seniors, après avoir diminué jusqu'au milieu des années 1990, progresse continûment depuis le début des années 2000*

[44] Les évolutions du taux d'emploi des seniors résultent à la fois des évolutions démographiques, des tendances lourdes sur le marché du travail, notamment la participation croissante des femmes et des effets des politiques publiques sur les retraites et des conditions d'accès aux dispositifs de cessation d'activité anticipée par rapport à la retraite. Ainsi, après le passage de l'âge de la retraite de 65 à 60 ans en 1982, les taux d'emploi des 55-64 ans ont fortement baissé, pour les hommes, et, dans une moindre mesure pour les femmes. Les dispositifs de cessation anticipée d'activité, utilisés massivement à la fin des années 1980 et dans les années 1990, ont également eu un impact sur la baisse des taux d'emploi des plus de 55 ans, avec des effets plus importants sur le taux d'emploi des hommes que des femmes¹⁰.

⁸ INSEE Première, n°1412, septembre 2012

⁹ La dispense de recherche d'emploi est la possibilité pour les demandeurs d'emploi âgés de ne pas rechercher un emploi, tout en conservant une situation indemnitaire identique (allocations du régime d'assurance-chômage, de solidarité ou absence d'indemnisation) e

La loi n° 2008-758 du 1er août 2008 prévoit la suppression progressive de la dispense de recherche d'emploi en reculant l'âge de la dispense :

- pour les DE allocataires de l'Assurance chômage, à partir de 58 ans en 2009, 59 ans en 2010 et 60 ans en 2011;
- pour les DE en ASS, à partir de 56,5 ans en 2009, 58 ans en 2010 et 60 ans en 2011,
- pour les DE non indemnisés, à partir de 56,5 ans en 2009, 58 ans en 2010 et 60 ans en 2011.

Au 1er janvier 2012, la dispense de recherche d'emploi a été supprimée. Ce dispositif continue de s'appliquer aux bénéficiaires en cours, mais plus aucune entrée n'est possible.

¹⁰ DARES, annexe 1, tableau 3

- [45] Depuis le début des années 2000, les réformes successives des retraites et la suppression progressive des dispositifs publics de retrait d'activité ont conduit à une remontée des taux d'emploi des personnes âgées de plus de 55 ans. Ainsi, sur la tranche d'âge des 55-64 ans, le taux d'emploi était de 37 % en 2003 et de 41,4 % en 2011. Si l'on élimine les effets de la démographie, les taux d'emploi dits sous-jacents progressent plus rapidement encore : 32,9 % en 2003 et 41,4 % en 2011¹¹.

1.1.2. Les taux d'emploi sont comparables en 2011 aux taux européens pour les 55-59 ans, et très inférieurs pour les plus de 60 ans

- [46] Les taux d'emploi sont à des niveaux proches, voire supérieurs pour les femmes, aux taux moyens européens. En 2011, les taux d'emploi des 55-59 ans étaient les suivants¹² :

- 64 % au total, soit un taux supérieur de 1,5 point à celui de la moyenne européenne pour l'UE à 27 et inférieur de 0,9 point pour l'UE à 15 ;
- 60,6 % pour le taux d'emploi des femmes, qui reste inférieur à celui des hommes en France, mais supérieur aux moyennes européennes, de plus de 5 points pour l'UE à 27 et de 2,7 points pour l'UE à 15 ;
- 67,6 %, pour le taux d'emploi des hommes, inférieur de 2,7 points à celui de l'UE à 27 et de 4,6 points pour l'UE à 15.

- [47] En revanche, pour la tranche d'âge des 60-64 ans, le taux d'emploi en France reste nettement inférieur à celui de l'union européenne, à 15 comme à 27 : un taux d'emploi d'environ 20 % pour les hommes, soit une différence allant du simple au double par rapport à la moyenne des pays européens (taux d'emploi d'environ 40 %, dans l'UE à 27 et à 15), et un taux d'emploi de 17,4 % pour les femmes¹³.

1.2. Les seniors sont moins au chômage que les plus jeunes, avec un chômage de longue durée deux fois supérieur

- [48] La mission a utilisé les diverses sources statistiques existantes pour mesurer le chômage, dans la mesure où la statistique administrative des demandeurs d'emploi inscrits en fin de mois (DEFM) est fortement influencée, pour les seniors, par la suppression de la dispense de recherche d'emploi.

¹¹ DARES, annexe 1, tableau 4

¹² DARES, annexe 1, tableaux 1 et 2

¹³ Id note précédente

Encadré 1 : Les définitions du chômage

Les demandeurs d'emploi en fin de mois inscrits à Pôle emploi

Les demandeurs d'emploi en fin de mois sont répartis en cinq catégories :

Catégorie A : demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, sans emploi

Catégorie B : demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, ayant exercé une activité réduite courte (i.e. de 78 heures ou moins au cours du mois)

Catégorie C : demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, ayant exercé une activité réduite longue (i.e. de plus de 78 heures au cours du mois)

Catégorie D : demandeurs d'emploi non tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi (en raison d'un stage, d'une formation, d'une maladie...), sans emploi

Catégorie E : demandeurs d'emploi non tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, en emploi (par exemple : bénéficiaires de contrats aidés)

Les demandeurs d'emploi bénéficiant d'une dispense de recherche d'emploi (cf. note 10) .

Les chômeurs au sens du BIT

Est chômeur au sens du BIT toute personne en âge de travailler (15 ans ou plus) qui vérifie les trois conditions suivantes :

- ne pas avoir travaillé une seule heure pendant une semaine de référence ;
- être disponible pour prendre un emploi dans les 15 jours ;
- avoir recherché activement un emploi dans le mois précédent ou en avoir trouvé un qui commence dans les trois mois.

1.2.1. Le taux de chômage des seniors reste nettement plus faible que celui des autres catégories d'âge

- [49] Quelle que soit la période considérée, de reprise ou de crise, le taux de chômage des plus de 50 ans reste significativement inférieur à celui des autres classes d'âge, de 2,5 et 3 points en dessous de la moyenne du taux de chômage total (cf. tableau 1).

Tableau 1 : Taux de chômage au sens du BIT par âge (France métropolitaine)

	2003	2006	2008	2009	2010	2011	3è trim. 2012*
Ensemble	8,5	8,8	7,4	9,1	9,3	9,2	9,9
dont moins de 25 ans	18,5	21,6	18,6	23,2	22,8	22,0	24,2
25 à 49 ans	7,8	7,8	6,5	8,0	8,3	8,4	8,9
50 et plus	5,9	5,9	4,9	6,0	6,3	6,3	6,9

Source : enquêtes Emploi 2003-2011, Insee, dans DARES Analyses juillet 2012, n° 043

* estimations INSEE dans infos rapides, décembre 2012

- [50] Pour les plus de 50 ans, la différence entre taux de chômage des hommes et des femmes est peu marquée. Sur les données les plus récentes, cet écart était de 0,4 point en 2011 (taux de chômage pour les hommes de 6,1 % et pour les femmes de 6,5 %) et de 0,3 point au troisième trimestre 2012 (taux de 6,8 % pour les hommes et de 7,1 % pour les femmes¹⁴).

¹⁴ Cf. annexe 1, tableau 8

1.2.2. L'augmentation du nombre des demandeurs d'emploi seniors doit être appréciée au regard de la suppression de la dispense de recherche d'emploi

- [51] La mesure du nombre des chômeurs au sens du BIT relève de l'enquête emploi, menée par l'INSEE, alors que le nombre de demandeurs d'emploi est mesuré à partir d'une source différente : le nombre des inscriptions à Pôle emploi (cf. encadré 1). Cette deuxième mesure, qui intègre plusieurs catégories de demandeurs d'emploi, apporte à la fois une approche plus large que celle de l'INSEE, mais fournit des données influencées par la définition administrative des catégories d'inscription.

Tableau 2 : Effectifs par tranches d'âge A, B et C

	décembre 2009	décembre 2010	décembre 2011	novembre 2012
Total ens. des DEFM A, B et C	3 848 000	4 031 000	4 253 000	4 617 000
Part des 45-49 ans / DEFM	10,8 %	10,9 %	10,9 %	10,7 %
Part des 50-54 ans / DEFM	9,3 %	9,5 %	9,5 %	9,2 %
Part des plus de 55 ans / DEFM	6,8 %	8,3 %	10,0 %	11,2 %

Source : exploitation faite par la sous-direction marché du travail DARES à la demande de la mission, pour l'ensemble des tableaux permettant d'avoir des statistiques par tranches d'âge détaillées 45/49 ans, 50/54 ans, 55 ans et plus (cf. annexe 1)

Méthode et champ détaillées dans l'annexe 1

- [52] La hausse du nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) sur la période, notamment l'accroissement de la part des plus de 55 ans dans l'ensemble, doit être relativisée au regard des effets de la suppression progressive de la dispense de recherche d'emploi sur les années 2008-2011, devenue définitive le 1^{er} janvier 2012 : « la réforme de la DRE aurait ainsi contribué pour plus d'un tiers à l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi âgés de 50 ans ou plus en catégorie A en 2009, pour 80 % en 2010 et 75 % en 2011 »¹⁵.
- [53] Si cet effet est incontestable, la mission souligne que cette suppression de la DRE n'est qu'un révélateur « statistique ». Elle ne remet pas en cause, en toute hypothèse, la mesure en volume : en novembre 2012, 460 000 demandeurs d'emploi (ABC) sont âgés de 50 à 55 ans et 520 000 ont plus de 55 ans, sachant que certaines personnes de plus de 55 ans sont encore en dispense de recherche d'emploi en novembre 2012¹⁶ et ne sont donc pas intégrées dans ces chiffres.

1.2.3. Plus de 500 000 demandeurs d'emploi âgés de 50 ans sont inscrits depuis plus d'un an à Pôle emploi

- [54] La part du chômage de longue durée (CLD)¹⁷ est traditionnellement plus élevée pour les seniors que pour les demandeurs d'emploi de moins de 50 ans. En novembre 2012, il y a plus de 500 000 demandeurs d'emploi de plus de 50 ans inscrits en catégories A,B ou C, représentant près de 30 % de l'ensemble des chômeurs de longue durée. Parmi eux, 220 000 sont âgés de 50 à 54 ans et plus de 300 000 demandeurs d'emploi de longue durée ont plus de 55 ans¹⁸.

¹⁵ DARES Analyses, juillet 2012, n° 043

¹⁶ 135 000 personnes en mars 2012, Pôle emploi, dispensés de recherche d'emploi, mai 2012

¹⁷ Le chômage de longue durée se définit comme l'inscription continue sur les listes de Pôle emploi pendant un an ou plus.

¹⁸ Comme pour les précédentes données sur les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans, les taux de croissance annuels reflètent en partie les effets de la suppression de la dispense de recherche d'emploi.

Tableau 3 : Nombre de demandeurs d'emploi de catégorie ABC inscrits depuis un an ou plus par âge, données brutes

		décembre 2009	décembre 2010	décembre 2011	novembre 2012
Effectifs	45-49 ans	177 253	208 779	219 795	239 805
	50-54 ans	171 833	198 495	207 627	225 683
	55-59 ans	116 574	168 459	224 143	250 754
	60-64 ans	7 680	10 446	15 402	52 626
Taux de croissance annuel du nombre de DEFM de la tranche d'âge - taux de croissance annuel du nombre de DEFM tous âges en points	45-49 ans	-6,1	-1,8	-0,9	-2,2
	50-54 ans	-12,7	-4,1	-1,6	-2,8
	55-59 ans	+15,5	+24,9	+26,8	+2,5
	60-64 ans	+6,3	+16,4	+41,2	+244,6
Part des DEFM de la tranche d'âge dans l'ensemble du nombre de DEFM en %	45-49 ans	13,8	13,6	13,5	13,2
	50-54 ans	13,4	13,0	12,8	12,4
	55-59 ans	9,1	11,0	13,8	13,8
	60-64 ans	0,6	0,7	0,9	2,9

Source : DARES, identique tableaux 5 et 6

Lecture : lignes 5 et 7 (différences de taux de croissance) : l'accroissement annuel du nombre de demandeurs d'emploi de 45-49 ans de longue durée a été inférieur de 6,1 points à celui de l'ensemble des demandeurs d'emploi en 2009, inférieure de 1,8 points en 2010. A l'inverse, pour les demandeurs d'emploi de 55 à 59 ans, l'accroissement en 2011 a été supérieur de 15,5 points en 2009 par rapport à aux taux de progression pour l'ensemble des demandeurs d'emploi

- [55] Le taux de persistance au chômage, mesuré par l'UNEDIC, est une autre façon de mesurer la durée du chômage pour les plus de 50 ans. En effet, par rapport aux demandeurs d'emploi âgés de 45 à 49 ans, les taux de persistance au chômage¹⁹ établis par l'UNEDIC²⁰ pour les 50 ans et plus s'écartent de ceux de la tranche d'âge 45-49 ans : à 24 mois, ce taux est de 48 % pour les 50 ans et plus, contre 37 % pour les 45-49 ans (et 27 % tous âges confondus).

1.2.4. L'âge apparaît comme le critère majeur dans l'entrée au chômage de longue durée

- [56] L'UNEDIC a effectué une étude sur les chômeurs de longue durée indemnisés²¹, afin d'évaluer l'importance relative du chômage de longue durée en fonction de plusieurs critères : le sexe, l'âge, le diplôme, le statut d'activité dans l'emploi perdu, le secteur d'activité de l'emploi perdu et le motif de fin du contrat de travail. L'âge apparaît, de façon attendue, comme le facteur discriminant le plus important : la part du chômage de longue durée chez les chômeurs de 45 à 49 ans est de 25,2 %, contre respectivement 34,2 % pour les 50-54 ans, 48,2 % pour les 55-59 ans et 73,2 % pour les 60 ans et plus.

¹⁹ Le taux de persistance au chômage est le pourcentage de demandeurs d'emploi encore présents dans les listes, mesuré chaque mois à partir de leur inscription. L'UNEDIC publie des taux de persistance au chômage à 6, 12 et 24 mois après l'inscription, décomposés par tranche d'âge à l'inscription.

²⁰ Taux de persistance au chômage. Quelle proportion des demandeurs d'emploi reste au chômage 6,12 ou 24 mois après leur inscription ?, UNEDIC, janvier 2012.

²¹ Points de vue sur le chômage de longue durée, UNEDIC, septembre 2012

[57] Surtout, dans cette étude, l'UNEDIC aboutit à la conclusion que tous les autres facteurs analysés sont indirectement liés à l'âge²² :

- « chez les 50 ans ou plus, un niveau de diplôme supérieur au BAC +3 est associé à une plus forte part de CLD que des niveaux d'études inférieurs (...) » ;
- il semblerait que la proportion de seniors plus importante parmi les indemnisés cadres influe sur la durée du chômage observée dans cette catégorie d'emploi (...) ;
- l'hébergement, la restauration et les services, où les travailleurs âgés sont peu nombreux, présentent un faible taux de chômage de longue durée. A l'inverse, la proportion élevée des 50 ans et plus parmi les indemnisés issus de l'industrie manufacturière, du transport et de la construction, contribue à un niveau de CLD plus important dans ces secteurs²³ » ;
- (...) dans le motif de fin de contrat de travail (...) le licenciement touche également plus de seniors : derrière le lien apparent entre motif de fin de contrat de travail et CLD se cache à nouveau le facteur âge. » (cf. ci-dessous).

1.3. Les motifs d'inscription à Pôle emploi résultent plus souvent de licenciements que pour les plus jeunes.

1.3.1. Près de 150 000 seniors sont inscrits à Pôle emploi suite à un licenciement, soit près d'un quart

[58] La part des motifs d'inscription pour licenciement est plus importante pour les plus de 50 ans, et croît avec l'âge, atteignant 25 % des motifs d'inscription pour les demandeurs d'emploi âgés de 55 à 59 ans et près de 30 % pour ceux âgés de 60 à 64 ans.

[59] En moyenne entre juin 2011 et mai 2012, près de 450 000 personnes de moins de 50 ans se sont inscrites à Pôle emploi suite à un licenciement (économique ou autre), soit 12,5 % du total des inscriptions. Pour les personnes de plus de 50 ans, il y a un effectif d'inscrits inférieur (environ 650 000 personnes en un an) mais le licenciement représente 22,5 % des motifs d'inscription (cf. tableau 4). Ceci reflète d'abord que l'emploi des seniors est avant tout un emploi durable, avec une part des ruptures de contrat pour fin de mission d'intérim ou de CDD beaucoup plus faible que pour les demandeurs d'emploi de moins de 50 ans.

Tableau 4 : Cumul annuel et part par motif des entrées à Pôle emploi entre juin 2011 et mai 2012 (catégorie ABC) par tranches d'âges (hors moins de 25 ans)

	25 à 44 ans	45 à 49 ans	50 à 54 ans	55 à 59 ans	60 à 64 ans	Ensemble 25 ans et plus
tous motifs*	3 054 352	439 547	334 054	262 454	42 212	4 132 619
dont fin intérim	197 360	19 645	11 835	6 233	780	235 853
	6,5%	4,5%	3,5%	2,4%	1,8%	5,7%
dont fin CDD	724 555	95 700	73 292	51 969	7 711	953 227
	23,7%	21,8%	21,9%	19,8%	18,3%	23,1%
dont licenciement éco	78 501	21 172	19 551	21 295	3 784	144 303
	2,6%	4,8%	5,9%	8,1%	9,0%	3,5%
dont autres licenciements	282 714	54 308	45 306	45 176	8 431	435 935
	9,3%	12,4%	13,6%	17,2%	20,0%	10,5%

source : DARES, cf. annexe 1 pour le détail de la méthode

Lecture : En effectifs : 235 853 demandeurs d'emploi de 25 ans et plus se sont inscrits à Pôle emploi à la suite d'une fin de mission d'intérim, dont 197 360 âgés de 25 à 44 ans, 19 645 âgés de 45 à 49 ans...

²² Dans cette étude, le sexe n'apparaît pas comme un critère discriminant de l'ancienneté au chômage

²³ Les secteurs et les métiers où sont majoritairement présents les seniors sont présentés dans l'annexe 1

[60] Le constat d'une part de licenciements plus élevée en fonction de l'âge dans les motifs d'inscription à Pôle Emploi pourrait être aussi interprété à la fois en termes de pratiques d'entreprises et de comportements des demandeurs d'emploi :

- les employeurs licencieraient plus facilement des salariés plus âgés que des plus jeunes ;
- des licenciements (ou ruptures conventionnelles, ouvrant également droit aux prestations de l'assurance chômage) seraient en pourcentage plus importants, du fait de l'anticipation par les employeurs de règles d'indemnisation plus favorables et d'un accord, implicite ou explicite, du salarié pour être licencié compte tenu de ces règles d'indemnisation.

1.3.2. Le recours aux ruptures conventionnelles est dans l'ensemble proche pour les seniors et les autres catégories d'âge

[61] Les ruptures conventionnelles ont fait l'objet d'une attention particulière dans les études de la DARES. La part des ruptures conventionnelles progresse entre 2009 et 2012 dans toutes les tranches d'âge, et l'écart entre les tranches d'âge diminue : la part de cette forme de rupture du contrat de travail pour les plus âgés devient comparable à celle des autres tranches d'âge (par exemple, au 1^{er} semestre 2012, la part des ruptures conventionnelles dans l'ensemble des motifs de rupture de CDI est de 16 % pour les salariés âgés de 55 ans ou plus, soit un taux identique à ceux âgés de 30 à 49 ans²⁴).

[62] Il existe en revanche une différence dans la taille des entreprises qui recourent aux ruptures conventionnelles en fonction de l'âge des personnes concernées. Les données de la DARES montrent que, pour ce motif de sortie (comme pour les licenciements), la part des salariés de 58 ans ou plus est plus élevée dans des grandes entreprises de plus de 250 salariés.

[63] Une hypothèse pourrait être faite sur l'usage par les grandes entreprises de la rupture conventionnelle (voire du licenciement) comme une forme de préretraite, à travers la connaissance précise des directions des ressources humaines sur la façon de garantir à son salarié partant un revenu proportionnel à son salaire jusqu'à la retraite. Dans le cadre de l'assurance-chômage, s'ils ont suffisamment cotisé, les salariés de 58 ans s'inscrivant à Pôle emploi peuvent ainsi être indemnisés jusqu'à leur départ en retraite (cf. partie 1.5 sur les règles de l'assurance-chômage), en plus de l'indemnité supplémentaire qu'ils perçoivent éventuellement au moment de la rupture conventionnelle (cf. ci-dessous, partie xx)

1.4. L'écart entre le taux de retour à l'emploi des plus de 50 ans et celui des plus jeunes s'accroît en France

1.4.1. Le taux de retour à l'emploi mensuel des demandeurs d'emploi sortant des listes est deux fois inférieur pour les plus de 50 ans

[64] Une première enquête conduite conjointement par Pôle emploi et la DARES permet de mesurer le devenir des demandeurs d'emploi à travers une mesure de la sortie mensuelle des listes de Pôle emploi. Elle montre que le taux de retour à l'emploi²⁵ est inférieur d'un peu moins de moitié à celui des 25-49 ans, mais que cet écart a plutôt tendance à augmenter, avec un écart exactement du simple au double en juin 2012.

²⁴ Annexe 1, tableau 13. Source : DMMO – EMMO, Dares indicateurs n° 2012-072, octobre 2012, les mouvements de main d'œuvre au 2^e trimestre 2012

²⁵ Ce taux de retour à l'emploi est défini en prenant en compte toutes les formes de retour à l'emploi : CDI, CDD de plus ou moins de 6 mois, intérim.

Tableau 5 : Taux de reprise d'emploi parmi les personnes présentes à la fin du mois précédent, selon l'âge des demandeurs d'emploi

	2007	2008	2009	2010	31 déc. 2011	30 juin 2012
Moins de 25 ans	10,1 %	8,8 %	7,0 %	7,3 %	6,9 %	6,7 %
25 à 49 ans	6,4 %	5,9 %	4,7 %	4,6 %	4,7 %	4,4 %
Plus de 50 ans	3,5 %	3,5 %	2,8 %	2,4 %	2,4 %	2,2 %

Source : DARES Analyses juillet 2012 n°047 et janvier 2013, n°001

DARES Analyses décembre 2011, n° 090, retour à l'emploi mesuré en moyenne sur les deux enquêtes de l'année.

- [65] Ce premier résultat peut être complété à partir d'une enquête par panels conduite par Pôle emploi, qui part non des sorties de la liste des demandeurs d'emploi un mois donné mais d'un suivi de cohortes « entrants » au chômage²⁶.

1.4.2. L'analyse par cohortes montre que depuis 2008, les demandeurs de moins de 50 ans retrouvent moins souvent un emploi

- [66] Les résultats de ce suivi de panels montrent également que le taux de retour à l'emploi des seniors est toujours inférieur mais confirme que l'écart entre le taux de retour à l'emploi des plus âgés et celui des plus jeunes, qu'il soit mesuré à 6 mois, 12 mois ou 18 mois, s'accroît entre les demandeurs d'emploi inscrits en décembre 2008 et ceux inscrits en décembre 2010 :

- pour le taux de retour à l'emploi des plus de 50 ans à 6 mois, il est de 5 points inférieurs à la moyenne pour le panel de décembre 2008 et de 12 points pour les entrants en décembre 2010 ;
- pour celui à 12 mois, il est de 9 points inférieurs à la moyenne pour le panel de décembre 2008 et de 12 points pour celui des entrants en décembre 2010 ;
- pour celui à 18 mois, il est de 12 points inférieurs à la moyenne pour le panel de décembre 2008 et de 15 points pour celui des entrants en décembre 2010.

Tableau 6 : Taux de retour à l'emploi par âge des « entrants » au chômage en décembre 2010

Taux de retour à l'emploi....	... à 6 mois		... à 12 mois		... à 18 mois	
Demandeurs d'emploi inscrits en ...	...déc. 2008	...déc. 2010	...déc. 2008	...déc. 2010	...déc. 2008	...déc. 2010
Moins de 25 ans	38 %	40 %	45 %	46 %	56 %	56 %
25-49 ans	41 %	41 %	50 %	48 %	59 %	58 %
50 ans et plus	34 %	28 %	38 %	34 %	45 %	41 %
ENSEMBLE	39 %	40 %	47 %	46 %	57 %	56 %

Source : Pôle emploi, Le marché du travail, les seniors, les ruptures conventionnelles et l'impact de la suppression de la DRE, données transmises au conseil d'administration du 26 septembre 2012 actualisées en février 2013

²⁶ Les panels « entrants » concernent un échantillon représentatif de personnes qui s'inscrivent comme demandeurs d'emploi, entrées sur la liste des demandeurs d'emploi en décembre des années paires (2008, 2010 et prochainement décembre 2012), interrogées 6 mois, 12 mois et 18 mois après leur inscription.

- [67] La mission a également pu disposer de taux de retour à l'emploi par cohortes, pour sept bassins d'emploi visés par le dispositif du contrat de transition professionnelle (CTP ; cf. annexe 8), où le même constat d'un taux de retour à l'emploi plus faible pour les plus de 50 ans peut être fait. Le taux de retour à l'emploi durable (création d'entreprise ou emploi de plus de 6 mois) s'élève en moyenne à 48,5%. Mais par tranche d'âge, il chute à partir de la tranche d'âge des 50-55 ans : il est de 52,2% pour les 26-45 ans, 48,9% pour les 45-50 ans, mais de 39,8% pour les 50-55 ans et 25,3% pour les plus de 55 ans.

1.4.3. Le taux de retour à l'emploi des chômeurs seniors de longue durée en Allemagne est voisin de 25%

- [68] Bien que les modalités de calcul du taux de retour soient différentes, et que les taux de chômage allemand et français aient divergé après la crise de 2009, le taux de chômage allemand connaissant une baisse continue après 2009, on peut comparer ces taux de retour à ceux constatés dans le programme allemand Perspektive 50plus pour les seniors en 2010 (cette année-là, le taux de chômage français était de 9,8% contre 7,1% en Allemagne en 2010 selon les statistiques de l'OCDE).
- [69] Parmi les personnes prises en charge par le programme en 2010, qui sont toutes au chômage depuis au moins un an, 23,5% ont repris une activité entre janvier 2010 et mars 2011, activité conforme aux activités cibles du programme (activité indépendante ou emploi donnant lieu pleinement au paiement des cotisations sociales et d'une durée minimum de 32 jours). Parmi ces reprises d'emploi, 16% se sont révélées durables c.à.d. correspondant à un emploi d'au moins 6 mois.
- [70] Si on exclut la partie du programme orienté vers les chômeurs de très longue durée (dans cette partie du programme, un quart des participants est au chômage depuis plus de 10 ans), le taux de retour à l'emploi est de 26%. Cependant, ces emplois sont, plus souvent que constatés en général sur le marché du travail allemand, des emplois à temps partiel.

1.5. La prise en charge financière des demandeurs d'emploi de plus de 50 ans est plus favorable que pour les plus jeunes

- [71] La prise en charge financière des demandeurs d'emploi âgés de 50 ans et plus s'effectue, comme pour les autres demandeurs d'emploi, à travers trois dispositifs :
- l'assurance chômage, dont la réglementation est définie de façon paritaire par l'UNEDIC avec des allocations proportionnelles au salaire antérieur dit de référence et financée par des contributions assises sur les salaires ; les allocations sont versées par Pôle emploi ;
 - le régime de solidarité, qui comprend des allocations forfaitaires dont le montant est défini par l'Etat et financé par une contribution de 1 % perçue sur les rémunérations des fonctionnaires, par certaines taxes affectées (tabac, alcool...) ainsi que par une subvention d'équilibre versée par l'État ; les allocations sont également versées par Pôle emploi ;
 - le revenu de solidarité active, qui est un minimum social dont le montant est défini par l'Etat, qui est versé par les caisses d'allocations familiales, la partie « insertion » étant gérée par les conseils généraux.
- [72] Au sein de ce dispositif général, à part pour le revenu de solidarité active, il existe des exceptions conventionnelles ou législatives relatives à l'âge.

1.5.1. Les critères d'indemnisation liés à l'âge restent importants dans l'assurance-chômage

[73] Les montants de la principale allocation versée par l'assurance-chômage – l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) – sont identiques quel que soit l'âge du demandeur d'emploi et calculé en fonction de son salaire antérieur. En revanche, les conditions d'accès à cette prestation sont un peu plus souples pour les plus de 50 ans (cf. annexe 3) et surtout, deux dispositions du régime d'assurance-chômage garantissent une durée d'indemnisation plus importante aux demandeurs d'emploi âgés de 50 ans et plus :

- la durée d'indemnisation maximale pour un allocataire âgé de plus de 50 ans est de 36 mois, contre 24 mois pour les moins de 50 ans ;
- sous certaines conditions (cf. annexe xx), il est possible pour un demandeur d'emploi âgé de 61 ans ou plus depuis la convention de 2009 de maintenir ses droits à indemnisation jusqu'à l'âge de sa retraite. L'âge auquel cette possibilité est rendue possible a été reculé de façon continue depuis 2001, notamment en lien avec les réformes de la retraite (il était de 59 ans et 6 mois en 2001).

[74] Les règles du maintien des droits aboutissent ainsi à ce qu'une personne de 58 ans et plus, exclue du marché du travail, que ce soit par licenciement, rupture conventionnelle ou fin de contrat, peut rester indemnisée jusqu'à sa retraite si elle remplit les conditions pour bénéficier de l'ARE pendant 36 mois.

[75] Par ailleurs, le dispositif d'activité réduite, mis en place par l'UNEDIC en 1997, qui permet de cumuler sous certaines conditions des revenus tirés de l'activité (activité de moins de 110 heures) et les indemnités de chômage, prévoit deux dispositions plus favorables aux chômeurs indemnisés de plus de 50 ans :

- le nombre de jours non indemnisé est minoré de 20% pour les personnes de 50 ans et plus. Ainsi, un allocataire de plus de 50 ans perçoit un plus grand nombre d'allocations journalières par rapport à un allocataire de moins de 50 ans sur la même période, pour une même durée d'affiliation et pour un salaire journalier de référence identique ;
- la durée maximale de cumul, qui est de 15 mois, n'est pas opposable aux demandeurs d'emploi de 50 ans et plus.

[76] L'allocation de solidarité spécifique (ASS), qui est la principale allocation du régime de solidarité, est versée sans limitation de durée et peut prendre la suite des allocations de l'assurance-chômage. Le critère d'âge qui permettait de percevoir, sous certaines conditions, une allocation spécifique de solidarité majorée²⁷ après 55 ans a été supprimée en 2004, avec une extinction progressive (1 500 demandeurs d'emploi en ASS majorée en 2012). Pour bénéficier de cette allocation forfaitaire sous conditions de ressources, le demandeur doit justifier de 5 ans d'activité salariée (à temps plein ou à temps partiel) au cours des 10 ans précédant la fin du contrat de travail.

[77] Par ailleurs, dans le régime de solidarité, il existe une allocation accordée aux demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits à l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) et justifiant des conditions d'accès à l'allocation spécifique de solidarité dès lors que ceux-ci justifient de la durée de cotisation à l'assurance-vieillesse requise pour l'ouverture du droit à une pension de vieillesse à taux plein :

²⁷ Pour les allocataires admis au bénéfice de l'ASS majorée avant le 1er janvier 2004, le montant de l'ASS majorée est fixé à 22,44 € par jour, soit 673,20 € pour un mois de 30 jours, contre 468,90 € pour l'ASS non majorée, montant au 1^{er} janvier 2012.

- l'allocation équivalent retraite (AER), en vigueur jusqu'au 1^{er} juillet 2011, était accordée aux personnes justifiant de ces conditions même avant l'âge de 60 ans²⁸ ; elle a été rétablie au 1^{er} janvier 2013 ;
- l'allocation transitoire de solidarité (ATS) s'adresse aux demandeurs d'emploi âgés d'au moins 60 ans à la date de cessation des droits à l'ARE.

1.5.2. Les taux de couverture par l'assurance-chômage sont plus élevés pour les plus de 50 ans

[78] Les taux de couverture des demandeurs d'emploi « indemnissables » au titre du régime d'assurance chômage sont plus élevés que ceux des plus jeunes pour deux raisons :

- les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans ont une carrière professionnelle plus longue, et généralement plus stable que les plus jeunes, ce qui leur permet de remplir plus facilement les conditions d'accès à l'allocation d'aide au retour à l'emploi, d'autant qu'elles sont un peu moins exigeantes pour eux que pour les moins de 50 ans ;
- ils peuvent bénéficier d'une durée d'indemnisation plus longue à travers la filière de 36 mois.

Tableau 7 : Allocataires indemnisés au dernier jour du mois au titre de l'ARE, AUD ou ACA²⁹

	Total	< 50 ans		50-54 ans		55-59 ans		60 ans et plus	
		Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%
2008	1 705 958	1 264 346	74,1 %	146 347	8,6 %	216 680	12,7 %	78 584	4,6 %
2009	2 009 038	1 551 196	77,2 %	165 688	8,2 %	215 664	10,7 %	76 491	3,8 %
2 010	2 093 423	1 612 119	77,0 %	177 315	8,5 %	227 712	10,9 %	76 276	3,6 %
2 011	2 105 136	1 609 826	76,5 %	184 714	8,8 %	230 956	11,0 %	79 640	3,8 %
1 ^{er} sem 2 012	2 134 027	1 633 599	76,6 %	187 935	8,8 %	226 252	10,6 %	86 241	4,0 %
2012/2008	+ 25,1 %	+ 29,2 %		+ 28,4 %		+ 4,4 %		+ 9,7 %	

Source : *Calculs mission sur la base des données transmises par l'UNEDIC, annexe 3*

1.5.3. Les chômeurs de plus de 50 ans représentent près de la moitié des allocataires du régime de solidarité

[79] Compte tenu des conditions d'activité exigées pour pouvoir percevoir l'allocation de solidarité spécifiques (5 ans d'activité salariée dans les 10 dernières), il est assez logique que les seniors en bénéficient plus largement. Le chômage de très longue durée (plus de trois ans d'inscription continue au chômage), plus important chez les demandeurs d'emploi âgés que chez les plus jeunes, contribue à alimenter les basculements de l'ARE vers l'ASS.

²⁸ Cette allocation, supprimée en au 1^{er} janvier 2009, a été rétablie, à titre exceptionnel en 2009 et 2010. Décrets du 29 mai 2009 et du 6 mai 2010

²⁹ La convention d'assurance chômage de 2006 a remplacé l'allocation unique dégressive (AUD) par l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE). L'allocation chômeurs âgés (ACA) était une aide versée aux chômeurs de moins de 60 ans ayant suffisamment travaillé pour toucher une allocation jusqu'à leur retraite. Aucun nouveau bénéficiaire ne peut être admis depuis le 1er janvier 2002.

Tableau 8 : Les allocataires par âge de l'allocation de solidarité spécifique, entre 2009 et 2011

	30 sept. 2009		30 sept. 2010		30 sep. 2011	
	Effectifs	Part / ens.	effectifs	Part / ens.	effectifs	Part/ens.
50 à 54 ans	60 380	16 %	64 980	16 %	66 980	17 %
54 à 59 ans	82 010	22 %	76 030	19 %	75 740	19 %
60 ans ou plus	38 670	10 %	36 520	9 %	37 000	9 %
Total 50 et plus	181 060	48 %	177 530	45 %	179 720	44 %
Ensemble	374 340		394 260		405 150	

Source : *Calculs mission, données transmises par la DARES, mail du 16 janvier 2013*

1.5.4. Les seniors représentent un part croissante des allocataires du revenu de solidarité active (RSA)

[80] L'accroissement du nombre de personnes de plus de 50 ans prises en charge par le RSA résulte de deux évolutions : une progression globale des allocataires et une progression de la part des plus de 50 ans dans l'ensemble des allocataires.

[81] La progression de cette part est particulièrement importante sur longue période pour les plus de 50 ans pour le RSA socle non majoré³⁰ :

- 18,1 % en 1989
- 15,9 % en 1993, qui est le point le plus bas,
- 23,4 % en 2010, soit plus de 300 000 personnes, avec une progression quasi continue entre 1993 et 2010³¹.

[82] Si l'on considère l'ensemble des allocataires du RSA, y compris ceux qui exercent une activité réduite, la part des allocataires de plus de 50 ans est de près de 20 %, soit 400 000 bénéficiaires.

[83] En outre le taux de non-recours au RSA s'accroît avec l'âge. Selon une étude de l'Odenore³², 46 % des moins de 30 ans ne recourent pas au RSA (toutes modalités confondues) alors que c'est le cas pour 55 % des 55 ans et plus.

2. RECRUTER UN SENIOR EST D'ABORD VECU COMME UNE CONTRAINTE PAR LES ENTREPRISES

[84] Les constats précédents montrent que les caractéristiques majeures du chômage des seniors sont d'une part la progression plus rapide des demandeurs d'emploi les plus âgés par rapport aux autres tranches d'âge et surtout la part, plus importante que pour les plus jeunes, du chômage de longue durée, nourrie par un taux de retour d'emploi qui apparaît de plus en plus faible avec la crise et la progression du chômage.

[85] Dès lors, les raisons du moindre recrutement par les entreprises des personnes de plus de 50 ans deviennent une question majeure.

³⁰ Le RSA socle non majoré est versé aux allocataires qui n'exercent aucune activité et ne sont pas en situation d'isolement.

³¹ Source : DREES, données transmises à la mission.

³² Document de travail, décembre 2011, Philippe Warin, « Le non-recours au RSA ; des éléments de comparaison », Odenore (observatoire des non-recours aux droits et services)

[86] Pour l'éclairer, la mission s'est intéressée aux opinions des employeurs sur les salariés âgés en les confrontant aux études économiques qui s'intéressent aux spécificités des seniors sur le marché du travail.

[87] En miroir, a été analysée la question de la discrimination à l'embauche, aussi bien du côté du dispositif législatif en vigueur sur la discrimination par l'âge, que sur les pratiques d'entreprises et les conséquences pour les seniors.

2.1. Dans le recrutement des seniors, les opinions des employeurs et les politiques d'entreprises sont déterminantes

[88] Les études comparatives les plus récentes confirment l'importance de « l'unité » entreprise dans les bonnes pratiques européennes en matière du taux d'emploi des seniors. Si l'absence de bonnes pratiques nationales est directement liée au contexte juridique du marché du travail dans chaque pays, l'existence de bonnes pratiques dans chaque pays est plutôt fonction des cultures d'entreprises et de la place occupée par la gestion des ressources humaines dans leur stratégie de compétitivité³³.

[89] Pour opérer une inversion en faveur du recrutement des seniors, c'est la recherche de gains potentiels, pour les entreprises comme pour les individus, qui est le plus souvent mise en avant.

2.1.1. Les opinions des employeurs sur les salariés évoluent positivement même si elles véhiculent l'idée d'un coût salarial trop élevé

[90] Les travaux menés par la DARES à partir de l'enquête EGS50+³⁴ permettent de mesurer l'évolution de l'opinion des employeurs sur les seniors entre 2000 et 2008³⁵. Il faut toutefois souligner que la date à laquelle cette enquête est intervenue ne permet pas de mesurer l'impact de la réforme de 2010 des retraites sur les opinions des employeurs.

[91] Cette enquête montre que l'âge à partir duquel un employeur déclare considérer un salarié comme âgé est plus élevé en 2008 qu'en 2001 mais qu'il reste bien inférieur à l'âge de la retraite « 58 ans et demi, c'est l'âge moyen à partir duquel les employeurs considèrent les salariés de leur établissement comme « âgés » en 2008. Cet âge est très voisin de l'âge moyen de départ définitif de l'emploi, mais bien inférieur à l'âge minimal légal de départ à la retraite dans le secteur privé (60 ans) ainsi qu'à l'âge moyen de liquidation de la retraite dans le secteur privé (61,5 ans en 2012) ». On pourrait faire l'hypothèse que les réformes qui ont suivi cette étude, que ce soit sur les retraites en 2010 ou la suppression de la dispense de recherche d'emploi, ont conduit à retarder encore l'âge à partir duquel un salarié est âgé.

[92] Par ailleurs l'étude montre que « l'âge moyen à partir duquel un salarié est considéré comme « âgé » par les employeurs, se réduit en moyenne avec la taille de l'établissement : il est de 59,2 ans dans les établissements de moins de 10 salariés, de 57,3 ans dans les établissements entre 10 et 49 salariés, de 57,1 ans dans les établissements entre 50 et 249 salariés et seulement de 56 ans au-delà »³⁶. Ce constat rejoint, sous un angle qualitatif, les travaux plus anciens sur la prédominance de l'entreprise sur le secteur dans l'approche des questions d'âge³⁷.

³³ *Management de l'allongement de la durée de vie au travail. Panorama européen : cadres nationaux et pratiques d'entreprises*. Etude réalisée par Institute for Employment Studies, Université de Milan, Institute der Deutschen Wirtschaft Köln, Entreprise&Personnel, juin 2012.

³⁴ Enquête sur la gestion des salariés de 50 ans et plus est une enquête par questionnaire réalisée en 2008 auprès de 4492 entreprises ayant employé au moins un salarié de 50 ans ou plus en CDI, (vague précédente en 2001). Elle propose de mesurer l'évolution des représentations et des pratiques des entreprises en matière d'activité des seniors.

³⁵ M. Defresne, P. Marioni, C. Thévenot, « L'opinion des employeurs sur les seniors : les craintes liées au vieillissement s'atténuent », *DARES Analyses*, DARES, N°055, septembre 2010.

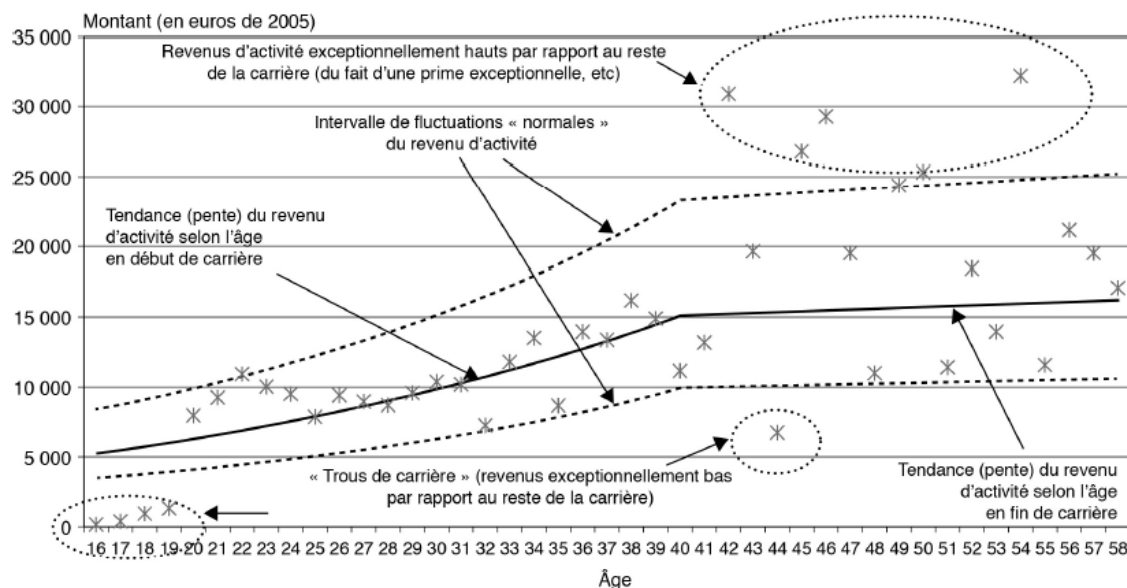
³⁶ Id.

³⁷ P. Aubert, « Les quinquagénaires dans l'emploi salarié privé » *Economie et statistiques*, n°368, 2003

2.1.2. La relation salaire-productivité en défaveur des salariés âgés, souvent invoquée par les employeurs n'est toujours pas tranchée

- [93] Même si l'on parvient à revaloriser l'expérience des salariés âgés dans les organisations, leur coût relativement élevé par rapport aux salariés plus jeunes est souvent cité comme un obstacle à leur maintien dans l'emploi, à leur recrutement comme à leur mobilité.
- [94] Si les hauts salaires relatifs des seniors – ceux qui sont en emploi – ne sont pas, en général un handicap pour leur emploi, leur niveau de rémunération est considéré comme un frein à l'embauche pour ceux qui ne sont plus en emploi³⁸.
- [95] Ainsi, dans l'enquête menée par la mission auprès de conseillers accompagnant des demandeurs d'emploi ayant adhéré au contrat de sécurisation professionnelle, des conseillers ont estimé que les prétentions salariales pouvaient constituer un frein au retour à l'emploi. Un conseiller a noté un « *problème culturel lié à la rémunération, traditionnellement, plus on est âgé, plus on est expérimenté, plus on doit être rémunéré, or une carrière avec une rémunération en "cloche" n'est plus de mise, moyennement rémunéré entre 20 à 35 ans, maximum entre 35 et 50 ans, moins après 50 ans, car souvent moins globalement sollicité par les entreprises (trop cher, moins riches en compétences du moment que les jeunes diplômés, pb de santé, moins flexibles, etc.)* ». Un autre conseiller a noté : « *La qualification d'un sénior freine souvent un employeur au sujet du salaire, car un adhérent de plus de 50 ans veut retrouver le même salaire qu'auparavant.* »
- [96] Les travaux économiques nuancent l'image d'une progression linéaire et continue du salaire en fonction de l'âge : assez rapide en début de carrière, cette progression marque le pas pour atteindre un maximum entre 45 et 55 ans dans le secteur privé³⁹.

Graphique 1 : Un exemple de carrière salariale⁴⁰



Lecture : les points en étoile représentent les revenus d'activité annuels à chaque âge. La courbe en trait plein représente la tendance de ces revenus d'activité, caractérisée par sa pente en début de carrière, son niveau de milieu de carrière et sa pente en fin de carrière. Le caractère légèrement courbé, plutôt que parfaitement linéaire, de la pente provient de l'utilisation du logarithme dans la modélisation du salaire.

³⁸ P. Aubert, « Les salaires des seniors sont-ils un obstacle à l'emploi ? », Les salaires en France, édition 2005, INSEE

³⁹ Dans le secteur public, et notamment pour les agents de l'Etat, les salaires évoluent de manière plus linéaire avec l'ancienneté. Id.

⁴⁰ Patrick Aubert et Cindy Duc, Les conséquences des profils individuels des revenus d'activité au long de la carrière sur le niveau des pensions de retraite, Economie et statistiques n°441-442, octobre 2011

- [97] Pour les salariés vieillissants où cette évolution est sensible au type de parcours (plus ou moins heurté, avec changement ou non de quotité de travail), ces études concluent à une stabilité, voire une légère croissance, du salaire individuel relatif⁴¹ après 50 ans⁴².
- [98] Par ailleurs et à l'équilibre, les écarts salaire-productivité selon l'âge ne paraissent pas affecter les arbitrages de la demande de travail entre différentes classes d'âge. En revanche, lorsque survient un choc de grande ampleur obligeant l'entreprise à suspendre voire à supprimer les contrats de long terme, les travailleurs âgés se trouveraient en porte-à-faux car coûtant trop chers.
- [99] D'autres études économiques démontrent que la décote de salaire des travailleurs âgés qui retrouvent un emploi après une période de chômage ne peut servir d'indicateur d'un éventuel écart de salaire-productivité dans leur emploi antérieur. Cette décote pourrait tout aussi bien résulter de la non-transférabilité de leur capital humain spécifique.
- [100] L'idée qu'un décrochage de la progression linéaire des rémunérations à l'ancienneté serait favorable à l'emploi des seniors apparaît discutée. Les études économétriques qui reconnaissent une progression plus rapide, en France de la progression en salaire tout au long de la vie par rapport à la progression de la productivité, estiment qu'à l'équilibre, les écarts salaire-productivité selon l'âge n'affectent pas les arbitrages de la demande de travail entre différentes classes d'âge. Elles écartent, de ce fait, la piste d'une révision drastique des grilles de classification selon ce critère⁴³.

2.1.3. Les études montrent que les seniors sont plutôt adaptables et motivés

- [101] Les résultats de la recherche démontrent la corrélation forte entre l'engagement professionnel des seniors au travail et l'existence de postes de travail ou de fonctions valorisant l'apport potentiel des seniors à l'efficacité de l'entreprise : expérience, transmission de savoir-faire, ou compétences relationnelles⁴⁴.
- [102] Si la diffusion des nouvelles technologies a bien un impact négatif sur l'emploi des seniors en jouant à la fois sur les embauches et les sorties d'emploi, certains changements organisationnels comme la décentralisation des pouvoirs de décision ainsi que l'ouverture à l'international faisant appel à des salariés expérimentés seraient, au contraire, plus favorables aux plus âgés qu'aux plus jeunes⁴⁵.

2.1.4. Les seniors mettent à profit leur expérience pour s'adapter aux processus productifs

- [103] Les modifications des processus productifs susceptibles de valoriser l'apport des salariés âgés produisent un impact positif évident dans leur maintien dans l'emploi⁴⁶. Elles peuvent tout aussi bien favoriser leur recrutement sur des postes conçus et aménagés à cet effet (voir encadré).
- [104] En fonction des choix des entreprises en matière de conditions de travail, les salariés âgés parviennent ainsi à mettre à profit leur expérience pour compenser leurs éventuelles difficultés physiques ou cognitives⁴⁷.

⁴¹ Par « salaire individuel relatif », on retient le rapport du salaire perçu par une personne à un âge donné sur le salaire que cette même personne percevait à 50 ans, en tenant compte de l'évolution des salaires moyens entre les deux âges. Id.

⁴² V. Andrieux, C. Chantel, « Les salaires et les parcours de 50 ans à la fin de carrière », DRESS, *Dossiers Solidarité et Santé*, n°33, 2012.

⁴³ J. Gautié, « Les marchés internes du travail, l'emploi et les salaires », *Revue française d'économie*, vol.18, n°4, 2004.

⁴⁴ J. Gautié, Id.

⁴⁵ L. Behaghel, « Changement technologique et formation tout au long de la vie », *Revue économique*, 57(6), Novembre 2006 et J. Gautié, Id..

⁴⁶ J. Gautié, Id..

⁴⁷ Voir les nombreuses études du Centre de recherches et d'études sur l'âge et les populations au travail (CREAPT), créé en 1991 et dirigé par S. Volkoff, disponibles sur leur site.

**Encadré 2 : favoriser l'intégration des seniors nouvellement recrutés :
exemple d'un centre d'appel**

Un centre d'appel a choisi d'adapter le parcours d'intégration de nouveaux embauchés à leurs caractéristiques, notamment lorsqu'il s'agit de seniors. Cette coopérative ouvrière emploie une centaine de personnes. La direction a conscience que les métiers de la relation avec la clientèle sont soumis à une pénibilité liée au stress, au flux d'appels, à la répétitivité des tâches. Dans le cadre d'une démarche pour obtenir le label « responsabilité sociale » et adhérer à une charte régionale en faveur de l'égalité de traitement et de la lutte contre les discriminations, elle a développé une réflexion sur l'articulation entre d'une part, la prévention de la pénibilité et d'autre part, le recrutement et l'intégration de seniors. Faute de représentation syndicale, cette réflexion s'est traduite par un plan d'action. L'intégration classique comprend deux phases distinctes : deux semaines de formation initiale en salle afin d'acquérir les process de gestion de la relation avec les clients ; deux à trois semaines d'accompagnement en situation réelle de travail (après quelques jours en double écoute).

L'encadrement adapte le processus aux capacités d'apprentissage des personnes, notamment pour les seniors, car peu d'entre eux ont déjà travaillé en centre d'appel. Ce processus peut être renforcé, tant du côté de la formation (expression orale, diversité de vocabulaire, niveaux de langage...) que de l'accompagnement (soutien spécifique du superviseur en matière de conseils aux clients, reprises après appel, orientation vers des formations supplémentaires). Les seniors sont plutôt affectés au pôle « professionnels » (traitement des appels d'un seul client, sur plusieurs services) qu'au pôle « particuliers ». Celui-ci est en effet exposé à davantage de conflits avec les clients, d'où une charge émotionnelle plus importante. Le pôle « professionnels » se caractérise, quant à lui, par un impératif de rigueur dans les protocoles, dont l'établissement considère qu'il correspond bien au fonctionnement des seniors. La polyvalence y est considérée comme plus réduite. Le client étant le même, les process le concernant ont une cohérence plus facilement assimilable. La charge mentale s'en trouverait ainsi réduite, car le salarié n'a pas l'impression de passer d'un process à l'autre, mais surtout de déployer différentes étapes au sein d'un process unique global.

A. Jolivet, S. Volkoff et al., Conditions de travail et seniors, quelques expériences, *Connaissance de l'emploi CEE*, mai 2012.

2.2. La jurisprudence relative à la lutte contre les discriminations ne joue pas à plein dans les pratiques de recrutement des entreprises

2.2.1. Conformément au droit communautaire, le code français du travail admet certaines différences de traitement liées à l'âge

2.2.1.1. En droit communautaire comme en droit interne, l'âge figure parmi les critères prohibés de discrimination

[105] En matière d'égalité de traitement et de lutte contre les discriminations, le droit communautaire détermine le cadre législatif français.

[106] La directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000, adoptée en vertu de l'article 13 du Traité de la Communauté européenne de 1997, interdit toute discrimination fondée notamment sur l'âge. Elle étend la protection contre les discriminations à toutes les étapes de la vie professionnelle : accès à l'emploi, conditions d'avancement, de promotion, de formation, d'orientation, de reconversion, de conditions d'emploi et de travail, de licenciement et de rémunération, d'affiliation syndicale et professionnelle (art. 1 et 3)⁴⁸.

⁴⁸ La charte des droits fondamentaux de l'UE du 7 décembre 2000, réaffirmée le 12 décembre 2007 dans le cadre du traité de Lisbonne, comporte au titre III consacré à l'égalité un article 21 qui interdit toute discrimination fondée notamment sur l'âge. En décembre 2009, avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la charte s'est vu confier la même force juridique obligatoire que les traités.

- [107] La même directive, en revanche, introduit une exception notable à ce principe général, puisqu'elle autorise les Etats membres à introduire des différences de traitement fondées sur l'âge, dès lors qu'elles sont « objectivement et raisonnablement justifiées, dans le cadre du droit national, par un objectif légitime, notamment par des objectifs légitimes de politique de l'emploi, du marché du travail et de la formation professionnelle, et que les moyens de réaliser cet objectif sont appropriés et nécessaires » (art. 6 §1).
- [108] La directive du 27 novembre 2000 a été transposée en droit interne par la loi n°2001-1066 du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations. Elle a été complétée par la loi n°2008-496 du 27 mai 2008 afin d'inscrire en droit interne les notions de discrimination directe⁴⁹ et indirecte⁵⁰.
- [109] L'article L. 1132-1 du code du travail prohibe toute mention à l'âge (en général sans fixer de catégorie particulière) comme critère lors de la procédure du recrutement. La référence à l'âge est donc exclue dans les offres d'emploi, les questionnaires d'embauche, les lettres de rejet de candidature, etc.

2.2.2. Les différences de traitement fondées sur l'âge reconnues par le droit fragilisent le principe général de non-discrimination

2.2.2.1. De nombreuses différences de traitement fondées sur l'âge admises par le droit

- [110] L'article L1133-2 du code de travail énumère de nombreuses différences fondées par l'âge qui ne constituent pas des discriminations : *« Les différences de traitement fondées sur l'âge ne constituent pas une discrimination lorsqu'elles sont objectivement et raisonnablement justifiées par un but légitime, notamment par le souci de préserver la santé ou la sécurité des travailleurs, de favoriser leur insertion professionnelle, d'assurer leur emploi, leur reclassement ou leur indemnisation en cas de perte d'emploi, et lorsque les moyens de réaliser ce but sont nécessaires et appropriés. »*

Ces différences peuvent notamment consister en :

- 1° l'interdiction de l'accès à l'emploi ou la mise en place de conditions de travail spéciales en vue d'assurer la protection des jeunes et des travailleurs âgés ;
- 2° la fixation d'un âge maximum pour le recrutement, fondée sur la formation requise pour le poste concerné ou la nécessité d'une période d'emploi raisonnable avant la retraite. »

2.2.2.2. L'absence de sanction pénale pour les discriminations à l'embauche lorsque « l'objectif est légitime et l'exigence proportionnée »

- [111] Le code pénal prévoit des sanctions en cas de discrimination : *« La discrimination est punie de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende lorsqu'elle consiste :*
- (...) 3° à refuser d'embaucher, à sanctionner ou à licencier une personne ;
 - (...) 5° à subordonner une offre d'emploi, une demande de stage ou une période de formation en entreprise à une condition fondée sur l'un des éléments visés à l'article 225-1 ou prévue à l'article 225-1-1 [dont l'âge] ».

⁴⁹ Une discrimination directe est la situation dans laquelle une personne est traitée de manière moins favorable qu'un autre ne l'est, ne l'a été ou ne l'aura été dans une situation comparable, sur le fondement de son âge. Article 1^{er} de la loi du 27 mai 2008 (L. n°2008-496, 27 mai 2008, JO 28 mai)

⁵⁰ Une discrimination indirecte est une disposition, un critère ou une pratique neutre en apparence, mais susceptible d'entraîner, pour l'un des motifs discriminatoires dont l'âge, un désavantage particulier pour des personnes par rapport à d'autres personnes, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un but légitime et que les moyens pour réaliser ce but ne soient nécessaires et appropriés » (reprise de la définition dégagée par la CJCE). Article 1^{er} de la loi du 27 mai 2008 (L. n°2008-496, 27 mai 2008, JO 28 mai).

- [112] Toutefois ces sanctions pénales ne sont pas encourues pour les « *discriminations fondées, en matière d'embauche, sur le sexe, l'âge ou l'apparence physique, lorsqu'un tel motif constitue une exigence professionnelle essentielle et déterminante et pour autant que l'objectif soit légitime et l'exigence proportionnée* » (article 225-3 du code pénal).

2.2.3. L'analyse de ces différences de traitement fait l'objet d'une interprétation jurisprudentielle sophistiquée

- [113] Les motifs invoqués dans le code du travail pour justifier les mesures d'âge sont :
- la sécurité publique, à travers la protection des travailleurs, qui peut aller jusqu'à « l'interdiction de l'accès à l'emploi »,
 - une exigence professionnelle essentielle et déterminante,
 - des objectifs légitimes de politique de l'emploi, du marché du travail et de la formation professionnelle,
 - la proximité de l'âge de la retraite, une discrimination à l'embauche selon l'âge pouvant résulter de « *la nécessité d'une période d'emploi raisonnable avant la retraite* ».
- [114] La multiplication des exceptions prévues sous ces motifs atténue considérablement le principe général de discrimination en fonction de l'âge.
- [115] Les fondements de la jurisprudence européenne relative à la discrimination liée à l'âge restent fragiles du fait de la volonté de la Cour de justice européenne de préserver des marges de manœuvre aux politiques nationales d'emploi comme aux partenaires sociaux.
- [116] En dernier ressort, il revient au juge interne la délicate tâche de contrôler « *la pertinence du facteur âge retenu par le législateur ou par les partenaires sociaux* »⁵¹. La multiplicité des bornes d'âge retenues dans ce rapport témoigne à elle seule de la difficulté d'évaluer ce critère.
- [117] Il en est de même pour la proximité de l'âge de la retraite, la référence à un âge unique de la retraite dans le droit français n'ayant guère de sens, tant la différence peut être importante entre l'âge légal et l'âge du taux plein, sans parler de l'âge à la mise en retraite. La cour de cassation a considéré, en confirmant un arrêt de la cour d'appel, que la mise à la retraite d'office d'un officier de la marine marchande à 55 ans, alors qu'il ne jouissait pas d'une retraite à taux plein, relevait d'une mesure discriminatoire (Soc., 21 déc. 2006, pourvoi n° 05-12.816).
- [118] Une autre illustration parlante est celle de la distinction à opérer entre l'ancienneté et la condition d'âge, comme critère dans l'ordre des licenciements : la première est considérée comme une justification admissible alors que la seconde est prohibée par la loi. Les seuls salariés âgés admis sous condition d'ancienneté seraient alors ceux qui présenteraient des caractéristiques sociales rendant leur réinsertion professionnelle particulièrement difficile (article L. 1233-5, 2° et 3° du code du travail)⁵².

⁵¹ P. Bailly, J.-P. Lhernould, « Discrimination en raison de l'âge : sources européennes et mise en œuvre en droit interne », *Droit social*, n°3, mars 2012.

⁵² Enoncé complet de cet article : « *Lorsque l'employeur procède à un licenciement collectif pour motif économique et en l'absence de convention ou accord collectif de travail applicable, il définit les critères retenus pour fixer l'ordre des licenciements, après consultation du comité d'entreprise ou, à défaut, des délégués du personnel* ».

Ces critères prennent notamment en compte :

1° les charges de famille, en particulier celles des parents isolés ;

2° l'ancienneté de service dans l'établissement ou l'entreprise ;

3° la situation des salariés qui présentent des caractéristiques sociales rendant leur réinsertion professionnelle particulièrement difficile, notamment celle des personnes handicapées et des salariés âgés ;

4° les qualités professionnelles appréciées par catégorie.

2.3. Les frontières entre sélection à l'embauche et discrimination restent ténues

- [119] Les enquêtes réalisées auprès des employeurs soulignent le caractère ténu de ce qui distingue la sélection de la discrimination lors de l'évaluation et du recrutement d'un candidat à l'embauche. Les recruteurs peuvent intentionnellement chercher à écarter telles catégories de population ou à privilégier telles autres. Mais il est également possible que des pratiques en apparence neutres induisent une sélectivité particulière, engendrant de manière indirecte la mise en avant systématique de certains profils et/ou l'exclusion, voire la discrimination, d'autres catégories de candidats⁵³.
- [120] Avec le temps, et sous l'effet des politiques publiques et de la jurisprudence en vigueur, les entreprises semblent avoir adapté leur discours à la problématique des salariés âgés jusqu'à les considérer comme un facteur d'attraction d'une clientèle vieillissante, plus à même d'incarner certains produits ou prestations offertes⁵⁴. Mais l'incitation au recrutement de seniors du fait de leur impact positif sur le consommateur et le client, peut laisser craindre une sélection discriminatoire pour les candidats moins âgés. La tension entre les politiques de diversité menées par les entreprises et les principes de non-discrimination auxquelles elles se heurtent lorsqu'elles cherchent à recruter des publics spécifiques, reste non résolue.
- [121] Les recruteurs ont alors l'impression d'être exposés à deux injonctions contradictoires : ne pas discriminer dans le cadre de la loi les candidats quel que soit leur âge, et ne pas exclure les seniors dans le cadre d'une politique ciblée en leur faveur.

2.3.1. Les employeurs sont réticents pour conduire des actions positives en faveur du recrutement des seniors

- [122] Face aux risques de contentieux liés à des pratiques discriminatoires, la prudence verbale invite les responsables de ressources humaines et les recruteurs à justifier leur politique de recrutement par des éléments supposés « objectifs » comme la pyramide des âges, la promotion interne ou encore la recherche de compétences spécifiques⁵⁵.
- [123] En symétrie, les études révèlent une corrélation forte entre la proportion des seniors dans l'entreprise et la perception des employeurs à leur égard : à partir de 20 % de seniors présents dans les effectifs, la pyramide des âges est considérée comme peu adaptée⁵⁶. Derrière l'argument, neutre en apparence, d'équilibre des âges dans l'organigramme on peut donc redouter une forme de *numerus clausus* pour les salariés seniors, incompatible avec des processus appropriés de prévention des risques de discrimination par l'âge.

⁵³ Y Fondeur, G. de Larquier (coord.), « Pratiques de recrutement et sélectivité sur le marché du travail », *Rapport de recherche CEE*, mars 2012, 227 p. Etude financée dans le cadre d'un appel à projets conjoint de la DARES et du Défenseur des droits

⁵⁴ De même que pour gérer une flexibilité du travail exigeant des horaires intenses ou atypiques, les entreprises peuvent intégrer des éléments relevant de la situation sociale et/ou familiale des candidats (mères de famille pour le temps partiel, ou jeunes diplômés dans l'informatique). Voir Y. Fondeur, G. de Larquier (coord.), « Pratiques de recrutement et sélectivité sur le marché du travail », *Rapport de recherche CEE*, mars 2012, p. 221.

⁵⁵ Comme le souligne la DARES, la pyramide des âges est ainsi citée par les responsables d'établissements comme un instrument de gestion des ressources humaines à part entière, leur permettant de disposer d'une photographie de la structure par âge de leur établissement. Son analyse leur livrerait des informations sur les atouts et limites potentiels de la structure des salariés sur un horizon assez court qui dans 70 % des cas ne dépasse pas cinq ans. M. Defresne, P. Marioni, C. Thévenot, « L'opinion des employeurs sur les seniors : les craintes liées au vieillissement s'atténuent », *DARES Analyses*, DARES, N°055, septembre 2010.

⁵⁶ *Les seniors dans l'entreprise : Etat des lieux 2011*, APEC, janvier 2012.

[124] Pour contrer cette critique, le principal argument avancé par les employeurs est celui de la mauvaise conjoncture économique qui interdirait de prendre un engagement de recrutement. Mais d'autres arguments sont aussi évoqués : la crainte de voir la qualité du recrutement, qui pèse lourd dans l'efficacité d'une petite structure notamment, altérée par des considérations de « discrimination positive » ou encore le besoin d'être épaulé par les intermédiaires du marché de l'emploi pour trouver des candidatures adaptées⁵⁷.

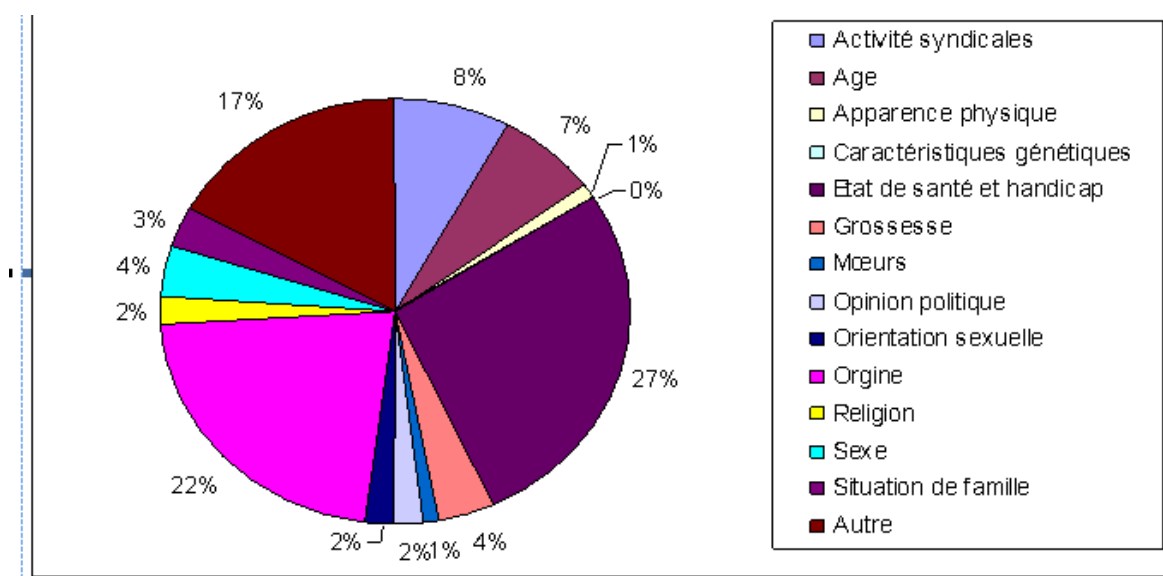
[125] Cette réticence des employeurs à conduire des actions spécifiques en direction des publics cibles entre en contradiction avec les objectifs contenus dans les accords signés entre les grands groupes et Pôle emploi, pour favoriser la mise en relation de ces publics (jeunes des quartiers difficiles, travailleurs handicapés, seniors, etc.) avec les responsables de recrutement dans leurs établissements ou unités de production. Cette contradiction est pourtant entièrement levée par le droit communautaire et le code du travail, selon lesquels la position particulièrement difficile de certains publics sur le marché du travail peut justifier des mesures spécifiques en leur faveur (voir *infra*).

2.3.2. Les statistiques des réclamations ne reflètent pas l'étendue des pratiques discriminatoires des entreprises

2.3.2.1. Des pratiques discriminatoires relatives à l'âge signalées au défenseur des droits très peu nombreuses

[126] Avec 7 % des réclamations, le critère de l'âge se place en quatrième positions dans les motifs de saisine du Défenseur des droits après le handicap/état de santé (27 %), l'origine (22 %) et l'activité syndicale (8 %). L'intériorisation par les candidats à l'embauche de ce motif de discrimination, expliquerait en grande partie le faible nombre de réclamations recueillies par l'institution. Avec le recul de l'âge de la retraite et la fin des dispositifs de préretraite, un relèvement du nombre de saisines serait à prévoir⁵⁸.

Graphique 2 : Répartition des réclamations par critère de discrimination depuis 2005



Source : Défenseur des droits, Typologie des réclamations au 31/12/2011 (Base Acropolis).

⁵⁷ Plan emploi seniors : des PME en actions. Rapport sur les bonnes pratiques identifiées dans 34 PME, commandé par l'ACFCI et le Ministère de l'Economie, de l'industrie et de l'emploi à l'agence de notation sociale Vigeo, Février 2010.

⁵⁸ Propos recueillis par la mission auprès des responsables du Défenseur des droits.

2.3.2.2. Une concordance des enquêtes de Pôle emploi pour souligner l'importance du sentiment de discrimination chez les seniors

[127] Dans la grande consultation des demandeurs d'emploi, réalisée pour Pôle emploi en 2010⁵⁹, les seniors identifient la discrimination est comme le principal frein à l'emploi. Les réponses à la dernière question de cette consultation formulée ainsi : « *je pense être victime de discrimination à l'embauche en raison de mon sexe, de mon âge, de mon origine, de mon lieu de résidence, de mon handicap...* », sont d'autant plus marquantes que celle-ci évoquent toutes les formes de discriminations, y compris celles qui sont régulièrement évoquées dans les politiques d'emploi comme l'origine ou le lieu de résidence :

- 14 % des moins de 25 ans s'estiment victimes de discrimination, respectivement 16 % et 19 % pour les 25-34 ans et les 35-44 ans ;
- en revanche, 44 % des demandeurs d'emploi âgés de 45 à 54 ans s'en estiment victimes et 59 % des demandeurs d'emploi de plus de 55 ans expriment cette opinion.

[128] Quel qu'en soit le caractère fondé ou non, cette opinion est concordante avec celle exprimée dans le baromètre national de satisfaction réalisé par Pôle emploi (édition 2012)⁶⁰. Elle apparaît comme la plus distinctive dans les diverses opinions exprimées par les demandeurs d'emploi d'âges différents. Dans ce baromètre, Les demandeurs d'emploi de 50 ans et plus déclarent à 57 % être victimes de discrimination à l'embauche, alors que les moins de 50 ans ne sont que 20 % à le déclarer. Il s'agit, là, du facteur majeur de frein à l'embauche évoqué par les chômeurs seniors.

[129] L'appréciation subjective des demandeurs d'emploi sur la discrimination en raison de l'âge rejoint celle exprimée par les conseillers dans l'enquête menée par la mission (cf. annexe 8). Les conseillers ont pointé dans leurs réponses le regard souvent négatif porté par les entreprises sur les seniors : « *les employeurs refusent souvent les candidatures des seniors par rapport à leur âge (moins rapides, moins flexibles, plus coûteux ...) et non par rapport à l'expérience ou à la qualification* ». Et certains ont employé dans leurs réponses le terme « *discriminatoire* » selon eux pour qualifier l'attitude des entreprises.

2.3.3. Sous la pression des sanctions, les entreprises ont modifié les comportements discriminatoires les plus flagrants quant à l'âge

[130] Les délibérations du collège de la HALDE, et les décisions du Défenseur des droits depuis qu'il a repris les missions de la HALDE⁶¹, ont permis de mettre fin à des pratiques flagrantes de discrimination directe ou indirecte :

- discrimination directe : mention de l'âge dans les formulaires de candidature en ligne ; mention d'un âge limite dans le refus motivé d'une candidature ; limites d'âge à l'embauche posées par des entreprises à statut, non justifiées par un objectif légitime et des exigences proportionnées.

⁵⁹ Elle a été conduite par l'institut IPSOS, à partir d'une extraction aléatoire parmi 500 000 demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi à la fin du mois d'août 2010 ayant communiqué leur adresse mèl et ayant accepté d'être contacté par ce biais. Le recueil des réponses a été réalisé entre le 6 septembre et le 5 octobre 2010 et les résultats diffusés le 25 octobre 2010.

⁶⁰ Pôle emploi réalise depuis 2009 un baromètre national destiné à mesurer la perception des demandeurs d'emploi vis-à-vis des services rendus par Pôle Emploi, ainsi que les évolutions de la satisfaction.

⁶¹ Le Collège de la HALDE pouvait être saisi de réclamations de personnes physiques s'estimant victimes de discriminations liées à l'âge. Une délibération du Collège de la HALDE pouvait aboutir soit à des recommandations avec droit de suite, soit à l'accompagnement de la victime devant les juridictions compétentes ou enfin à une transaction pénale en accord avec les parties et homologuées par le procureur. Cette délibération est devenue « décision » du Défenseur des droits dans la nouvelle loi organique de 2011. Dans ce nouveau cadre, le Défenseur des droits consulte le Collège sur toute question nouvelle pour chaque cas nouveau en matière de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité. Cf. Art. 15 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

- discrimination indirecte : rejet d'une candidature au motif que le profil est jugé « trop dimensionné » et donc « senior » par rapport au poste à pourvoir lors d'un appel à candidature, toute référence à l'expérience professionnelle devant être définie en termes de niveau de compétence et de responsabilité strictement justifiés par rapport au poste à pourvoir ; refus de la candidature en raison de la « pyramide des âges » ; « n'est pas récemment diplômé » ou que les salaires proposés sont ceux de « débutant » ; car possédant une expérience « significative largement supérieure à celle recherchée pour le poste »

- [131] Le rappel aux recruteurs des termes de la loi lorsque leur bonne foi ne peut être mis en cause, a abouti à des recommandations de bonnes pratiques à destination des intermédiaires de l'emploi et des entreprises. La transaction pénale puis la publicité dont elle fait l'objet (diffusion des arguments échangés et des condamnations prononcées) a permis de mettre fin à des comportements délictueux.
- [132] Un exemple de jurisprudence montre comment une décision de justice peut influencer les pratiques de recrutement de l'ensemble des entreprises d'une branche. la condamnation d'une banque au pénal sur la foi des contrats de professionnalisation réservés aux jeunes de moins de 26 ans jeunes (n°2008-26 *supra*), a conduit à l'abandon de cette pratique par toute la profession bancaire.
- [133] De même les condamnations prononcées dans le cadre du dossier emblématique des « annonces 2006 et 2007 » ont modifié en profondeur la rédaction des offres d'emploi diffusées par internet (voir encadré).

Encadré 3 : le dossier de la HALDE « annonces 2006 et 2007 »

En juin 2006, la HALDE mandate un prestataire de services pour effectuer un état des lieux des pratiques des entreprises dans la publication de leurs offres d'emploi sur des sites internet.

Invoquant les articles 225-1 et 225-2 du code pénal, le collège de la HALDE estime l'infraction caractérisée dans chacun des dossiers de ces 16 entreprises et donne mandat à son Président pour engager une procédure de transaction en application de l'article D.1-1 du code de procédure pénale. Il est proposé aux 16 mis en cause et accepté par eux, une transaction pénale consistant dans le versement d'une amende d'un montant de 300 euros.

La démarche juridique du Défenseur des droits consiste à rappeler les recruteurs à leur responsabilité face à la loi

Selon les responsables du Défenseur des droits, ces condamnations, homologuées par les parquets compétents, ne sont pas étrangères au fait que dans les 23 dossiers retenus pour infraction lors de la nouvelle campagne d'identification de 2007, une baisse significative des annonces comportant une exigence d'âge ait pu être constatée (58 %).

2.3.4. La sensibilisation par les bonnes pratiques favorise davantage le maintien dans l'emploi que le recrutement

- [134] Le travail de sensibilisation des acteurs du recrutement conduit par le Défenseur des droits sert à valoriser les actions menées par les intermédiaires de l'emploi pour prévenir les discriminations à l'embauche, et à recenser les bonnes pratiques des grandes entreprises pour l'égalité des chances.

- [135] La mission a identifié d'autres démarches remarquables de diffusion et de valorisation dans les territoires. Dans le cadre du programme « *Toutes les générations en entreprise, avec l'Europe les acteurs du Val d'Oise s'engagent* », conduit par La DIRECCTE - Unité Territoriale du Val d'Oise, des « *trophées Trajectoires* » sont remis aux entreprises les plus vertueuses en matière de gestion des âges⁶². Ces trophées qui, à l'origine, devaient contribuer au maintien ou au retour dans l'emploi des seniors, facilitent surtout la coopération intergénérationnelle dans une démarche territoriale structurée de maintien dans l'emploi des seniors et de promotion du vieillissement actif⁶³.
- [136] Ce programme exemplaire en termes de méthodologie et des moyens mobilisés dans la durée, illustre bien la difficulté à faire émerger, dans une démarche partenariale public-privé, une stratégie efficace en faveur du recrutement des seniors. Tout au long de ses cinq années d'existence, son plan d'action a épousé les contours des politiques publiques et contractuelles en vigueur en France et au niveau européen : avec une approche inter-âge en 2007 où le retour dans l'emploi après 50 ans est bien positionné dans la rencontre départementale, une approche partenariale pluridisciplinaire en 2008 où la question du vieillissement est fortement présent, une aide à la construction des accords et des plans d'action seniors en 2009, une aide à la prise en charge de la problématique pénibilité en 2010 et une diffusion des bonnes pratiques dans le cadre de l'année européenne 2012 du vieillissement actif en 2011 et 2012 : « *Benchmarking managerial behaviour* ».
- [137] Les thématiques liées à l'égalité des chances apparaissent au moment de l'inscription du projet dans le « *plan régional d'égalité d'accès à l'emploi et dans le travail en Ile-de-France* », lancé en 2009⁶⁴. Face à la difficulté de mobiliser les acteurs sur la thématique initiale du recrutement et des seniors, l'approche managériale intergénérationnelle a été privilégiée.
- [138] De façon similaire aux « trophées Trajectoires » mis en place par l'unité territoriale du Val d'Oise, il existe dans le programme allemand Perspektive 50plus également une politique de sensibilisation des entreprises via des opérations de communication. Au niveau fédéral les entreprises impliquées sont (symboliquement) récompensées dans le cadre d'une opération dénommée « *Unternehmen mit Weitblick* » (traduisible par « des entreprises aux vues larges ») où, lors de la cérémonie, l'entreprise est photographiée avec le ministre. Certaines régions ont également pu décider, dans le cadre du programme, de réaliser localement une opération de même type.

2.4. La durée du chômage crée des freins à l'emploi pour les seniors, qui n'existaient pas à l'entrée dans le chômage

- [139] Dans l'enquête de la mission auprès des conseillers accompagnant des personnes adhérant au contrat de sécurisation professionnelle (cf. annexe 8), les problèmes de santé n'ont pas été identifiés comme un frein spécifique pour le retour à l'emploi des seniors : pour 74 % des répondants ils ne sont que « parfois » un problème.
- [140] Pour expliquer ces résultats *a priori* contre-intuitifs par rapport à certains des entretiens réalisés par la mission, on peut avancer l'hypothèse que les seniors au chômage sont une catégorie hétérogène alors que les conseillers CSP interrogés ont répondu spécifiquement pour le public qu'ils accompagnent. Ce public d'adhérents au CSP ne comprend par définition que des licenciés économiques récents, et non des chômeurs de longue durée, même si certains adhérents peuvent être en situation de chômage récurrent.

⁶² A ce jour, les Trophées Trajectoires ont permis de récompenser 14 entreprises (Hôpital public, Fédération Régionale des Travaux Publics, TPE, PME, Groupe...).

⁶³ Sur les 14 lauréats 2010-2012 des Trophées trajectoires, deux seulement ont mené des actions identifiables en faveur du recrutement. Le premier, un établissement bancaire, a donné la priorité au recrutement de demandeurs d'emploi de longue durée, âgés de plus de 45 ans. Le second, filiale d'un groupe américain de services automatisés, a signé un accord Emploi des seniors comportant un volet recrutement.

⁶⁴ <http://www.egaliteeniledefrance.fr/plan-egalite-acces-emploi-travail-ile-france>

- [141] Il y aurait ainsi une distinction à faire entre les freins liés à l'âge et les freins cumulés pour les seniors au chômage de longue durée. Un conseiller a ainsi précisé dans l'enquête que « *souvent l'état de santé qui se dégrade au fil des mois lié à la perte d'emploi* ». L'hypothèse serait alors que le senior entré au chômage y resterait, souvent en raison des représentations sur l'âge (les siennes et celles des employeurs), ce qui conduirait à entrer dans un cercle vicieux d'accumulation d'autres freins au retour à l'emploi issus cette fois-ci de la durée du chômage (problèmes de santé, réseau limité, manque de confiance en soi, voire pauvreté dans les cas où le droit à l'assurance-chômage s'épuise, au bout de 36 mois ou moins).

3. LES ACCORDS OU PLAN SENIORS MIS EN PLACE A PARTIR DE 2009 ONT PRIVILEGIE LE MAINTIEN DANS L'EMPLOI SUR LE RECRUTEMENT

3.1. *La loi de 2009 a instauré une obligation de mettre en place un accord ou un plan d'action sur l'emploi des seniors*

- [142] L'article 87 de la loi de financement de la sécurité sociale du 17 décembre 2008, instaure pour les entreprises d'au moins 50 salariés une pénalité financière équivalente à 1 % de la masse salariale lorsque celles-ci ne sont pas couvertes par un accord ou plan d'action sur l'emploi des salariés âgés. Cet accord ou plan d'action doit comporter :

- « 1°/ un objectif chiffré de maintien dans l'emploi ou de recrutement des salariés âgés ;
- 2°/ des dispositions favorables au maintien dans l'emploi et au recrutement des salariés âgés portant sur trois domaines d'action au moins choisis parmi une liste fixée par décret en Conseil d'Etat et auxquelles sont associés des indicateurs chiffrés ;
- 3° des modalités de suivi de la mise en œuvre de ces dispositions et de la réalisation de cet objectif. » (art. L. 138-25 du code de la sécurité sociale)

- [143] Le décret n° 2009-560 20 mai 2009 précise les modalités d'application de la loi. Il définit ainsi les domaines d'action évoqués par la loi :

- « 1°/ recrutement des salariés âgés dans l'entreprise ;
- 2°/ anticipation de l'évolution des carrières professionnelles ;
- 3°/ amélioration des conditions de travail et prévention des situations de pénibilité ;
- 4°/ développement des compétences et des qualifications et accès à la formation ;
- 5°/ aménagement des fins de carrière et de la transition entre activité et retraite ;
- 6°/ transmission des savoirs et des compétences et développement du tutorat. »

- [144] Ce dispositif comporte des innovations juridiques importantes dans le droit de la négociation collective : pénalités financières, obligation de parvenir à un accord ou, à défaut, de mettre en place un plan d'action, définition d'un contenu minimal des accords⁶⁵.

- [145] Malgré cette innovation, les études disponibles soulignent le manque manifeste d'ambition quant à leur contenu⁶⁶. Les accords d'entreprise et les plans d'action font davantage référence à des leviers d'action classiques, plutôt simples à inscrire dans les cadres conventionnels et gestionnaires des entreprises : développement des compétences et évolution des carrières ; entretiens professionnels et accès à la formation⁶⁷. Les entreprises peuvent alors rendre visibles des pratiques existantes et favoriser les dispositifs les moins coûteux, afin d'éviter la pénalité financière prévue par la nouvelle loi.

⁶⁵ Le document d'étude de la DARES n°157, février 2011, dont des extraits figurent dans le bilan de la négociation collective 2010, fournit une analyse juridique détaillée. Rédacteurs : Christophe Claisse, Catherine Daniel, Antoine Naboulet.

⁶⁶ Document d'étude de la DARES n°157, février 2011. Ce comportement des entreprises est également constaté par l'Observatoire Cegos (2010) : 91 % des DRH ont mis en place des actions jugées très classiques :

3.2. *La sanction financière prévue par la loi de 2009 n'est pas de nature à modifier le comportement des entreprises*

- [146] Le montant de la pénalité financière reste très faible⁶⁸ et la plupart des pénalités perçues résulteraient d'une déclaration par les entreprises elles-mêmes, reconnaissant n'avoir pas répondu aux obligations législatives.
- [147] En rapprochant ces données de celles plus anciennes sur l'évaluation de la contribution Delalande⁶⁹, on peut conclure à la relative inefficacité des mesures tendant à renchérir le coût de l'éviction des seniors pour les entreprises.
- [148] Par ailleurs, une étude qualitative sur la mise en œuvre des accords dans les entreprises⁷⁰ illustre comment des entreprises qui rencontrent des difficultés financières doublées d'incertitudes quant à leur avenir, se rabattent alors sur les exigences minimales offertes par la loi, à savoir l'adoption de plans d'actions non-contraignants, pour échapper à la sanction financière.

entretiens de seconde partie de carrière (93 %) ; propositions d'actions de tutorat et de mentorat (70 %) ; propositions de bilans de compétences (61 %) ; actions de formation spécifiques (57 %).

⁶⁷ D'après l'analyse lexicale effectuée par la DARES, sur un échantillon de 116 accords d'entreprises et plans d'actions en faveur de l'emploi des seniors déposés entre juin et décembre 2009. Source : document d'étude de la DARES n°157, février 2011

⁶⁸ Les estimations de la Cour des comptes font état de 5 millions € en 2010. La mission n'a pas actualisé ces données. *La politique de l'Etat en faveur de l'emploi des seniors. Relevé d'observations provisoires*, Cour des Comptes, Cinquième chambre, Troisième section, juin 2011.

⁶⁹ La contribution Delalande, instaurée en 1987, était une taxe qui vise à dissuader les entreprises de licencier des travailleurs de plus de 50 ans. Elle a été supprimée en 2008. Evaluation réalisée par L. Béghaghel, B. Crépon, B. Sédillot, « Contribution Delalande et transitions sur le marché du travail », *Economie et statistique*, n°372, 2004.

⁷⁰ N. Farvaque, « Le bricolage du maintien dans l'emploi des seniors : régulation publique, dialogue social et boîte à outils », *La revue de l'IRE*, n° 69, 2011/2

**Encadré 4 : Un extrait de verbatim d'une direction d'entreprise
sur la mise en œuvre de son plan d'action seniors**

La direction de cette entreprise d'aide à domicile (20 % de plus de 50 ans) avec les deux délégués syndicaux, a choisi d'emblée de rédiger un plan d'action et admet le caractère purement formel de ce texte.

« Selon la direction, le plan d'action ne contient pas de mesure ni de moyens nouveaux car l'entreprise intégrait déjà la problématique seniors dans ses recrutements et dans le suivi de ses salariés, même si ce n'était pas exprimé de cette manière. La direction avoue donc dans l'entretien avoir écrit ce qui était déjà plus ou moins fait, sans ajouter de mesure significative. Le seul « plus » est le suivi plus systématique de cette population (avec les indicateurs de suivi indiqués dans le plan d'action) et la prise en compte plus formalisée de la problématique seniors : « pour nous, ce plan seniors n'a rien d'extraordinaire, simplement il met noir sur blanc ce qu'on faisait déjà. (...) Parce que c'est vrai qu'être trop ambitieux, parfois ça nous revient en boomerang, donc on a été très prudents » (membre de la direction des ressources humaines DOMASSO1). La direction fait ainsi référence au problème du financement de ces actions, dans un contexte déjà difficile en termes d'équilibre budgétaire. Ainsi, par exemple, le choix des objectifs chiffrés a été fait « a minima », c'est-à-dire qu'ont été choisis des objectifs que la direction était sûre d'atteindre, « et si c'est plus tant mieux » (direction). Suivant la même logique, la direction explique que certaines actions déjà mises en place envers les seniors (par exemple, les entretiens de seconde partie de carrière, et formation des managers pour les mener) ne figurent pas par écrit dans le plan, pour éviter de s'engager sur trop de points. (...)

L'accord ne comporte pas de réel objectif chiffré de recrutement ni de maintien dans l'emploi. Le seul objectif chiffré dans ce domaine est, pour le recrutement, de « recevoir 100 % des salariés âgés de 45 ans et plus qui se présenteraient », correspondant au profil et aux critères de poste, ce qui est pour le moins peu contraignant. Selon la direction, il n'était pas possible de fournir des objectifs chiffrés de maintien en emploi, en raison même du nombre déjà élevé de seniors dans l'association. Paradoxe une nouvelle fois rencontré ici : plus les structures ont une pyramide des âges élevée et plus elles sont déjà recruteurs de seniors, plus l'engagement quantitatif de les maintenir dans l'emploi des seniors (généralement entendu comme maintien de 100 % de ces seniors) est apparu comme une contrainte difficilement surmontable. »

N. Farvaque, « Le bricolage du maintien dans l'emploi des seniors : régulation publique, dialogue social et boîte à outils », *La revue de l'IRES*, n° 69, 2011/2

3.3. Les accords d'entreprise et de branche privilégient le maintien dans l'emploi

3.3.1. Une part minoritaire des accords de branche traitent de la question du recrutement

- [149] Selon le bilan de la négociation collective 2010, sur les 88 accords de branches sur l'emploi des seniors validés par le ministère de l'emploi au 31 décembre 2010, 10 seulement comportait un objectif chiffré de recrutement de salariés de plus de 50 ans, contre 84 avec un objectif de maintien de l'emploi des salariés de plus de 55 ans.

3.3.2. De la même façon, une part minoritaire des accords ou plan d'action des entreprises se réfèrent au recrutement

- [150] Une étude de la DARES⁷¹ porte sur les accords d'entreprises et plans d'actions en faveur de l'emploi des seniors adoptés en application de la loi de 2008 à partir d'un échantillon de 116 textes déposés entre juin et décembre 2009.
- [151] Sur les objectifs quantitatifs de maintien dans l'emploi et/ou recrutement :
- 91 des 116 accords affichent un objectif de maintien dans l'emploi ;
 - seuls 13 textes fixent un objectif de recrutement des salariés âgés ;
 - 12 textes adoptent des formulations se référant à l'âge moyen des salariés.

⁷¹ Document d'étude de la DARES n°157, février 2011.

[152] Dans les faits, les objectifs de maintien dans l'emploi et de recrutement de salariés âgés peuvent se cumuler :

- exemple d'une entreprise de transports, qui s'engage à maintenir dans l'emploi 19 % de salariés seniors et s'engage à compenser tout départ d'un salarié senior par le recrutement d'un salarié de 50 ans ou plus ;
- ou encore « *objectif de 10 % de salariés seniors dans l'entreprise* », qui recouvre à la fois le maintien dans l'emploi et le recrutement.

[153] Par ailleurs, au niveau de l'entreprise, la prédominance des domaines d'actions les plus centrés sur la gestion des ressources humaines occulte la faiblesse des engagements en ce qui concerne le travail lui-même (les conditions de travail) ou l'augmentation de l'emploi (via les recrutements).⁷².

[154] Seules 18 % des entreprises des professionnels interrogés par l'ANDRH en 2010⁷³ déclarent s'être donné un objectif chiffré de recrutement : avec pour la majorité d'entre elles (89 %), un objectif de seniors recrutés inférieur à 10 % du total des recrutements. En ce qui concerne les accords GPEC qui font une large place à la problématique « seniors », 36 % des entreprises interrogées par l'ANDRH déclarent que les partenaires sociaux négocient plus activement sur le maintien dans l'emploi et la seconde partie de carrière en accordant moins d'importance aux départs anticipés, même si cette pratique perdure.

3.4. Les objectifs de maintien dans l'emploi peuvent aller à l'encontre des objectifs de recrutement

[155] Dans l'étude de l'IRES déjà citée, l'un des délégués syndicaux met en lumière les risques pour les recrutements à venir que peut comporter un accord ou un plan d'action exclusivement centré sur le maintien dans l'emploi.

Encadré 5 : un extrait de verbatim d'un délégué syndical
sur l'accord seniors de son entreprise

« Le DS interrogé (CFE-CGC) dit avoir insisté sur la question des conditions de travail pour obtenir des avancées significatives, tout en ayant accepté des mesures plus ou moins formelles pour les autres dimensions. Il met toutefois le doigt sur les risques qu'il y a à discriminer positivement, en quelque sorte, les seniors. Plus les seniors bénéficieront d'avantages supplémentaires, plus l'employeur sera désincité à en recruter de nouveaux : « le principal et véritable problème de cet accord, à mon sens, c'est que ces avantages donnés aux seniors qui sont dans l'entreprise risquent de freiner l'embauche de nouveaux seniors, parce que la direction va devoir accorder les mêmes avantages aux seniors entrants dans l'entreprise, et ça va les désavantager par rapport aux jeunes. C'est quelque chose qui nous tient à cœur, parce que retrouver du travail quand on a plus de 50 ans c'est très difficile, notamment chez les cadres. Donc on en a parlé en négociation, mais les autres OS ne nous ont pas suivi sur ce thème-là, donc on n'a pas insisté davantage. Mais ça nous pose un réel problème. Selon nous, il aurait fallu qu'à côté des mesures pour le maintien dans l'emploi des seniors, il y ait un chapitre sur le recrutement de seniors, pour ne pas que les mesures négociées nuisent à l'emploi de nouveaux seniors » (DS Entreprise VETI). »

N. Farvaque, « Le bricolage du maintien dans l'emploi des seniors : régulation publique, dialogue social et boîte à outils », *La revue de l'IRES*, n° 69, 2011/2

⁷² N. Farvaque, « Le bricolage du maintien dans l'emploi des seniors : régulation publique, dialogue social et boîte à outils », *La revue de l'IRES*, n° 69, 2011/2.

⁷³ *Gestion des âges. Pratiques des entreprises en matière de gestion des seniors*, Etude ANDRH –Inergie, Juin 2010.

3.5. Dans la décision de recrutement, la santé économique de l'entreprise comme la structure de l'offre de travail restent des facteurs déterminants

- [156] L'accord seniors ci-dessous, cité dans l'Etude IRES, énumère une autre raison encore pour laquelle le domaine « recrutement » prévu par la loi n'a été que minoritairement retenu. Dès lors qu'une entreprise est en situation financière difficile, *a fortiori* lorsque d'une restructuration est en cours à travers un plan de sauvegarde d'emploi (PSE), les objectifs de recrutement des seniors deviennent secondaires, voire absents du dialogue social, même lorsque ceux-ci avaient initialement été intégrés dans le texte sur l'emploi des seniors. Les pratiques de recrutement des entreprises doivent être analysées dans leur contexte en tenant compte de l'activité économique des entreprises.

Encadré 6 : un extrait de verbatim d'un délégué syndical sur l'accord seniors de son entreprise

L'entreprise pharmaceutique retenue est de taille importante (3 000 salariés dont 20 % de 50 ans ou plus). Elle se trouve sous le coup d'un plan de sauvegarde de l'emploi, avec un site qui doit prochainement être fermé.

« ...Cependant, l'objectif chiffré global (recrutement de 5 % de salariés de plus de 50 ans) sonne immédiatement creux puisque les embauches sont gelées avec le PSE.(...) »

Dans cette entreprise, ni la direction ni les OS ne souhaitaient opter pour l'objectif de maintien dans l'emploi. (...). Selon le DS interrogé, lorsque les salariés n'ont pas de perspectives d'évolution de carrière, ou sont fatigués par leur travail, les syndicats n'ont pas forcément vocation à les inciter à rester dans l'entreprise : « On voulait pouvoir laisser la possibilité aux gens qui avaient atteint l'âge de pouvoir partir en préretraite. C'est vrai qu'à partir d'un certain temps, les gens n'ont plus aucun espoir d'avoir une amélioration du travail, voire de monter les échelles, leur avenir est derrière, quoi, on n'y peut rien, et en plus ils sont usés. S'ils ont la possibilité de partir, tant mieux... Et puis si ça peut permettre l'embauche de jeunes, c'est vrai que les jeunes ils ont du mal en ce moment à entrer dans le monde du travail... (DS entreprise PHARMA1) »

N. Farvaque, « Le bricolage du maintien dans l'emploi des seniors : régulation publique, dialogue social et boîte à outils », *La revue de l'IRES*, n° 69, 2011/2

- [157] Pour les entreprises, la mise en œuvre et le suivi des actions de recrutement ou de stabilisation de leur main-d'œuvre, comme le besoin d'adaptation de la main d'œuvre pour répondre à un repositionnement stratégique sont sensibles au contexte économique.
- [158] Ces pratiques s'adaptent aussi aux caractéristiques des différents types de main-d'œuvre mobilisée et de leurs marchés du travail⁷⁴. Un marché du travail, abondant en salariés âgés, peut réduire la force de leur atout « expérience » qui peut être valorisée comme un gage de compétences, de savoir-faire ou de comportements professionnels spécifiques. Lorsque le vivier de l'offre est large, la demande est déterminée, selon les employeurs interrogés par cette étude, par des critères supplémentaires, comme la présentation du candidat, sa personnalité ou sa disponibilité.
- [159] Dans une conjoncture économique déprimée, pour pourvoir des postes requérant de l'expérience, les promotions internes sont privilégiées. Elles bénéficient donc, en premier lieu, aux seniors déjà présents dans l'entreprise. Les rares créations d'emploi orientées vers les seniors se réalisent pour des compétences jugées rares et spécifiques.

⁷⁴ Y Fondeur, G. de Larquier (coord.), « Pratiques de recrutement et sélectivité sur le marché du travail », *Rapport de recherche CEE*, mars 2012, 227 p. Etude financée dans le cadre d'un appel à projets conjoint de la DARES et du Défenseur des droits.

4. LE RETOUR A L'EMPLOI DES SENIORS EST UNE PRIORITE AFFICHEE, MAIS PEU EVALUEE, DES POUVOIRS PUBLICS

[160] Lors de la conférence nationale sur l'emploi des seniors qui s'est déroulée au Conseil économique et social en juin 2006 a été adopté un plan national d'action concerté qui s'inscrit dans la continuité de l'accord national interprofessionnel du 13 octobre 2005 relatif à « l'emploi des seniors en vue de promouvoir leur maintien et leur retour à l'emploi ».

[161] Ce plan comprend 31 actions articulées en quatre objectifs :

- faire évoluer les représentations socio-culturelles (4 actions),
- favoriser le maintien dans l'emploi des seniors (10 actions),
- favoriser le retour à l'emploi des seniors (10 actions),
- aménager les fins de carrière (7 actions)⁷⁵.

[162] La mission fait un bilan en deux temps :

- les actions menées par des acteurs autres que l'opérateur principal, en premier lieu l'Etat,
- celles de l'opérateur principal de l'Etat en matière de placement ; l'ANPE, puis Pôle emploi.

4.1. Dans sa partie recrutement, le bilan du plan concerté pour l'emploi des seniors de 2006-2010 est décevant

[163] Un plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors 2006-2010 a été adopté le 6 juin 2006 dans le cadre de la conférence nationale sur l'emploi des seniors, organisée par le conseil économique et social (qui n'était pas encore environnemental). Sur les 31 actions prévues dans ce plan concerté, dix étaient explicitement consacrées au recrutement.

Encadré 7 : Les 10 actions dédiées au recrutement des seniors

Action n°15 : Accroître l'offre de service de l'agence nationale pour l'emploi (ANPE) en direction des seniors
 Action n°16 : Développer l'offre de service du service public de l'emploi en matière de qualification professionnelle
 Action n°17 : Mobiliser les contrats aidés, en particulier le contrat initiative emploi, en faveur de l'emploi des seniors
 Action n°18 : Refuser la discrimination par l'âge lors du recrutement
 Action n°19 : Supprimer les freins à l'emploi liés à la contribution Delalande
 Action n°20 : Adapter le recours aux contrats à durée déterminée à partir de 57 ans
 Action n°21 : Encourager la création et la reprise d'entreprise
 Action n°22 : Développer les nouvelles formes d'emploi
 Action n°23 : Renforcer l'aide dégressive à l'employeur pour l'embauche de demandeurs d'emploi de plus de 50 ans
 Action n°24 : Mettre en place des mécanismes d'intéressement à la reprise d'activité favorables pour les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans

[164] Si la suppression de la contribution Delalande est effective depuis le 1^{er} janvier 2008 (action n°19), le bilan des autres actions de ce plan est beaucoup plus mitigé⁷⁶.

⁷⁵ Les actions relatives à l'objectif 1 sont : l'information du public sur les atouts de l'expérience des seniors, la sensibilisation des entreprises à l'accès et au maintien dans l'emploi, le renforcement de l'observation des bonnes pratiques et la mobilisation de tous les acteurs.

⁷⁶ La mission ne revient pas ici sur le sujet de la discrimination, qui a fait l'objet de développement dans les parties précédentes du rapport (action n° 18). Le bilan de l'action n°15 sur l'ANPE puis Pôle emploi, figure dans la partie suivante

4.1.1. Certaines mesures en faveur du recrutement des seniors ont été adoptées mais n'ont rencontré aucun succès

4.1.1.1. Le contrat à durée déterminée pour les seniors de 57 ans et plus (action n°20)

[165] Le décret n°1070 du 28 août 2006 crée un contrat de travail à durée déterminée spécifique pour les personnes de plus de 57 ans inscrite depuis plus de 3 mois comme demandeur d'emploi ou bénéficiant d'une convention de reclassement personnalisée. Ce contrat peut être conclu pour une durée maximale de dix-huit mois, renouvelable une fois.

[166] Selon les informations transmises par la DGT à la mission, il n'y a pas eu de contrat signé dans ce cadre⁷⁷.

4.1.1.2. L'allocation différentielle de reclassement (action n° 23)

[167] Depuis la convention du 18 janvier 2006, une aide différentielle de reclassement (ADR) peut être versée si la rémunération procurée par l'emploi repris est, pour une même durée de travail, inférieure d'au moins 15 % à la rémunération de l'emploi précédent.

[168] Les allocataires âgés de 50 ans et plus sont concernés par ce dispositif, et contrairement aux allocataires de moins de 50 ans, n'ont pas à justifier d'une durée minimale d'indemnisation pour en bénéficier (12 mois de perception minimum pour les moins de 50 ans).

[169] En 2011, on compte environ 3 000 bénéficiaires⁷⁸ de l'ADR chaque mois. Les seniors sont les principaux bénéficiaires de cette aide (75 % des bénéficiaires sont âgés de 50 ans ou plus, soit environ 2200 personnes). L'ADR demeure donc un dispositif marginal.

4.1.2. Certaines des actions conduites pré-existaient au plan seniors

[170] Les actions relatives à l'intéressement des seniors existent depuis la convention de 1997 de l'assurance chômage et n'ont pas connu de modifications significatives depuis 2006. En outre, si les dispositifs d'activité réduite de l'assurance-chômage prévoient des conditions particulières pour les seniors, celles-ci n'ont pas non plus été modifiées (cf. partie 151).

4.1.3. Les nouvelles formes d'emploi créées depuis 2006 ne sont pas spécifiquement dédiées aux seniors

[171] Deux dispositifs, qui ne sont pas dédiés spécifiquement aux seniors, peuvent être inclus dans l'action 22 destinée à développer de nouvelles formes d'emploi, même si leur création résulte d'objectifs généraux qui ne peuvent être réduits au retour à l'emploi des seniors : le statut d'auto-entrepreneur et le portage salarial.

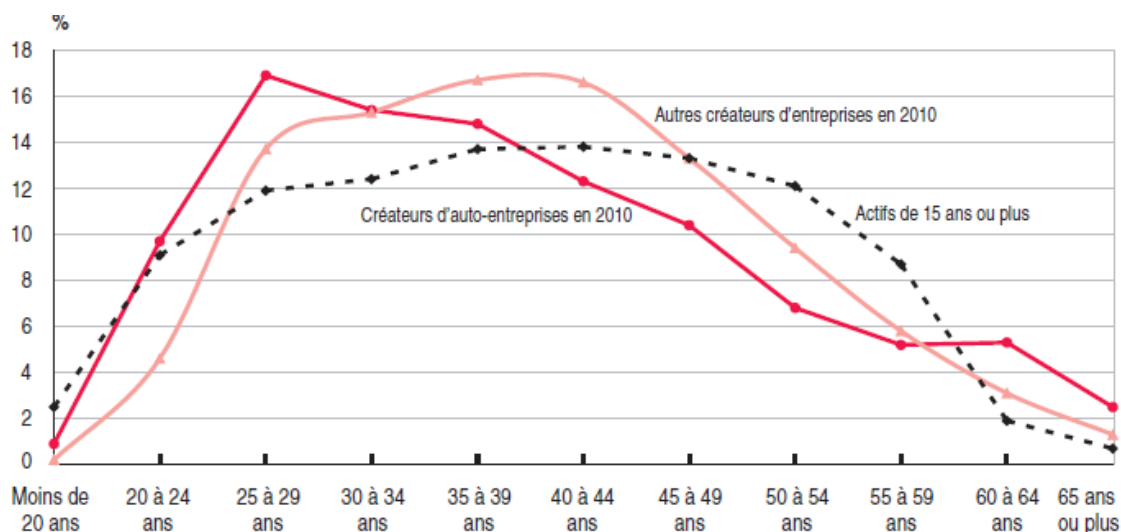
[172] Le statut d'auto-entrepreneur est une nouvelle forme d'emploi mise en place par la loi du 4 août 2008 sur la modernisation de l'économie. Il est destiné à favoriser la création d'activités et d'emploi à travers une simplification des formalités administratives et un allègement des charges sociales, fiscales et administratives.

[173] Si ce dispositif n'est pas, loin de là, spécifiquement dédié aux seniors, il peut être utilisé par des seniors au chômage souhaitant démarrer un projet dans le monde non salarié, que ce soit par choix ou par contrainte. Toutefois, les données montrent que ce dispositif est de fait plutôt tourné vers les plus jeunes.

⁷⁷ Mail du 8 février 2013

⁷⁸ Il s'agit du nombre de salariés qui ont effectivement perçu l'aide complémentaire au titre du dernier jour de chaque mois.

Graphique 3 : Répartition par âge des créateurs d'auto-entreprises, des autres créateurs et des actifs



Champ : auto-entreprises immatriculées au cours du premier semestre 2010 ; créations d'entreprises au cours du premier semestre 2010 ; population active 2008 âgée de 15 ans ou plus.

Sources : Insee, enquête auto-entrepreneurs 2010, enquête SINE 2010, recensement de la population 2008 (exploitation principale).

Source : INSEE Première, °1388, février 2012

- [174] S'agissant du portage salarial⁷⁹, mis en place par la loi de modernisation du marché du travail du 25 juin 2008, l'absence complète de données sur l'ampleur du recours à ce dispositif⁸⁰ rend, par définition, impossible toute évaluation de la mobilisation de ce dispositif pour les seniors.

4.1.4. Le dispositif public d'aide à la création d'entreprises pour les chômeurs reste marginal (action n° 21)

- [175] L'action n° 21 prévoyait que le dispositif Nacre s'adresse aux personnes sans emploi ou rencontrant des difficultés pour s'insérer durablement dans l'emploi, pour lesquelles la création ou la reprise d'entreprise est un moyen d'accès, de maintien ou de retour à l'emploi. Au total, ce dispositif reste très peu développé (29 000 bénéficiaires en 2010 et 18 000 en 2011)⁸¹, avec une proportion de plus de 50 ans de 10 % environ, soit entre 2000 et 3000 bénéficiaires par an.

4.1.5. Le recours à la formation pour les seniors reste très inférieur à celui des demandeurs d'emploi plus jeunes

- [176] L'action n° 16 du plan concerté pour l'emploi prévoyait de « développer l'offre de service du service public de l'emploi en matière de qualification professionnelle ». La mission n'a pas eu les données nécessaires pour évaluer directement l'accès à la qualification, qui aurait supposé d'avoir des données sur les résultats de la formation en termes de qualification par âge. Toutefois, la faible part consacrée à la formation des demandeurs d'emploi seniors laisse penser que celle-ci a été très limitée et demeure en toute hypothèse faible en volume.

⁷⁹ L.1251-64 du code du travail définit le portage salarial : « Le portage salarial est un ensemble de relations contractuelles organisées entre une entreprise de portage, une personne portée et des entreprises clientes comportant pour la personne portée le régime du salariat et la rémunération de sa prestation chez le client par l'entreprise de portage. Il garantit les droits de la personne portée sur son apport de clientèle. »

⁸⁰ Rapport IGAS sur l'avenir et les voies de régulation du portage salarial, octobre 2011.

⁸¹ Source DGEFP, annexe 1, tableau 20.

4.1.5.1. L'accès à la formation

[177] Le constat d'une moindre part des demandeurs d'emploi âgés de 45 ans et plus en formation dans l'ensemble des demandeurs d'emploi en formation n'est pas nouveau et se constate dès l'âge de 45 ans (cf. tableau 18)

Tableau 9 : Part des demandeurs d'emploi en formation selon la tranche d'âge

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
< 26 ans	15,4%	16,2%	14,5%	15,1%	15,1%	14,2%	12,8%	15,2%
Entre 26 et 44 ans	10,2%	9,3%	8,3%	9,3%	9,1%	9,4%	7,2%	8,2%
45 et plus	4,2%	4,1%	3,5%	4,0%	4,0%	4,4%	3,3%	4,2%
dont 50-54	3,5%	3,5%	2,9%	3,6%	3,7%	4,4%	3,3%	4,3%
dont 55-59	1,6%	1,5%	1,3%	1,6%	1,8%	1,8%	1,4%	2,0%
dont 60-64	0,6%	0,4%	0,7%	1,6%	1,4%	1,0%	0,4%	0,8%
TOTAL	10,1%	10,0%	8,9%	9,8%	9,7%	9,8%	7,8%	9,2%

Source : DARES Analyses de juillet 2011, n° 057, Dares analyses de mars 2012, n°34 et données complémentaires Dares.

[178] A la fin 2010, 260 000 demandeurs d'emploi (inscrits ou non à Pôle Emploi) suivaient une formation, soit 9,2 % des personnes au chômage au sens du BIT. Cette part est en hausse de 1,4 point par rapport à fin 2009. Toutefois, les différences d'accès à la formation par âge restent importantes :

- 15,2 % des moins de 26 ans étaient en formation,
- 8,2 % parmi ceux âgés de 26 à 44 ans,
- 4,2 % de ceux des demandeurs d'emploi de plus de 45 ans⁸².

4.1.5.2. Le contrat de professionnalisation

[179] Le constat d'un taux d'accès à la formation plus faible pour les demandeurs d'emploi les plus âgés que pour les autres se retrouvent dans le contrat de professionnalisation, où seulement 4 300 demandeurs d'emploi de plus de 45 ans sont présents en 2011, soit 2,5 % des bénéficiaires de ce contrat⁸³. Le constat d'une faible utilisation du contrat de professionnalisation pour les seniors se maintient alors même qu'une disposition financière plus favorable est appliquée aux demandeurs d'emploi âgés de plus de 45 ans⁸⁴.

4.1.6. Les seniors accèdent aux contrats aidés de façon comparable à leur part dans le chômage, avec une différence marquée entre ceux âgés de moins de 55 ans et ceux âgés de 55 ans et plus

[180] La mission a sollicité la DARES afin de disposer d'un bilan de l'accès des seniors aux contrats aidés, qui était inclus dans l'action 17 du plan concerté (mobiliser les contrats aidés, en particulier le contrat initiative emploi, en faveur de l'emploi des seniors).

⁸² DARES Analyses, mars 2012, n° 034

⁸³ DARES Analyses, mars 2012, n° 021

⁸⁴ Le décret n° 2011-524 du 16 mai 2011 prévoit que les employeurs peuvent demander le bénéfice d'une aide de l'État pour toute embauche de demandeurs d'emploi âgés de 45 ans et plus en contrat de professionnalisation. Le montant de l'aide est fixé à 2 000 €.

[181] La faible part des seniors en emploi dans le cadre d'un contrat aidé⁸⁵ (0,8 % des seniors en emploi par un contrat aidé en 2011) contraste fortement avec la part des moins de 25 ans dans l'emploi aidé (22,7 % en 2011). Ce constat reflète notamment l'existence de nombreux contrats aidés quasi exclusivement utilisés par les plus jeunes (apprentissage et alternance notamment) alors qu'aucun n'est spécifiquement dédié aux seniors

[182] En revanche, ce constat ne signifie pas que les seniors sont désavantagés dans l'accès aux contrats aidés « de droit commun » comme le montrent les tableaux 10 et 11 qui mettent en regard les entrées annuelles dans un contrat par tranches d'âge et le nombre de demandeurs d'emploi du même âge.

Tableau 10 : Effectifs des seniors dans les embauches du secteur non marchand en contrat aidé en 2010, 2011 et 2012 et part des seniors dans ces embauches⁸⁶

	Effectifs			Répartition des entrées			Part dans le chômage		
Ages	Entrées totales			Entrées totales			DEFM catégorie A		
	2010	2011	SI 2012*	2010	2011	SI 2012*	2010	2011	SI 2012**
< 45 ans	290 075	269 811	123 907	71,3%	69,0%	68,4%			
45-49 ans	41 672	41 888	18 881	10,2%	10,7%	10,4%	10,5 %	10,4 %	10,5 %
50-54 ans	44 140	44 019	20 160	10,8%	11,3%	11,1%	9,3 %	9,2 %	9,3 %
55-59 ans	28 094	31 896	16 331	6,9%	8,2%	9,0%	8,2 %	9,8 %	10,3 %
> 60 ans	3 078	3 339	1 825	0,7%	0,8%	1,0%	0,5 %	0,7 %	1,5 %

* De janvier 2012 à mai 2012 ** en mai 2012

Source : DARES, à la demande de la mission

Tableau 11 : Effectifs des seniors dans les embauches du secteur marchand en contrat aidé en 2010, 2011 et 2012 et part des seniors dans ces embauches⁸⁷

	Effectifs			Répartition des entrées			Part dans le chômage		
Ages	Entrées totales			Entrées totales			DEFM catégorie A		
	2010	2011	SI 2012*	2010	2011	SI 2012*	2010	2011	SI 2012**
< 45 ans	88 999	35 047	19 319	78,4%	65,8%	67,5%			
45-49 ans	6 909	4 134	2 240	6,1%	7,8%	7,8%	10,5 %	10,4 %	10,5 %
50-54 ans	10 806	7 953	3 883	9,5%	14,9%	13,6%	9,3 %	9,2 %	9,3 %
55-59 ans	6 136	5 622	2 914	5,4%	10,6%	10,2%	8,2 %	9,8 %	10,3 %
> 60 ans	510	488	258	0,5%	0,9%	0,9%	0,5 %	0,7 %	1,5 %

* De janvier 2012 à mai 2012 ** en mai 2012

Source : DARES, à la demande de la mission

[183] On observe toutefois une nette différence entre la tranche d'âge des demandeurs d'emploi âgés de 50-54 ans et ceux de 55-59 ans⁸⁸.

⁸⁵ Source DARES, annexe 1 du rapport, tableau 15

⁸⁶ Ce tableau rapproche des données de flux (entrées annuelles) et des données de stocks (effectifs au 31 décembre). La mission a privilégié une mesure imparfaite et a réalisé une comparaison en pourcentage.

⁸⁷ Id note précédente

⁸⁸ Les plus de 60 ans, compte tenu des effectifs réduits, ne sont pas pris en compte dans l'analyse.

- [184] Comparativement à leur part dans la demande d'emploi, les demandeurs d'emploi âgés de 50 à 54 ans ont accès de façon plus importante que les autres aux contrats aidés du secteur non marchand comme non marchand, l'écart étant nettement plus marqué pour les contrats aidés du secteur marchand : ils représentent près de 15 % des entrants en 2011 et 14 % au premier semestre 2012, alors que la part de la classe d'âge dans la demande d'emploi est respectivement de 9,2 % en 2011 et 9,3 % en 2012.
- [185] Les demandeurs d'emploi âgés de 55 à 59 ans sont comparativement représentés dans les contrats aidés du secteur non-marchand dans une proportion assez proche de celle qu'ils représentent dans la demande d'emploi ; en revanche, pour les contrats du secteur marchand avec une proportion légèrement inférieure pour les contrats aidés.
- [186] Une hypothèse pourrait être formulée en lien avec les constats faits dans le rapport de l'IGAS-IGF consacré aux emplois aidés⁸⁹, qui a montré comment le pilotage quantitatif du dispositif des contrats uniques d'insertion (CUI) avait conduit à déplacer la cible de ces contrats vers des plus employables que ceux initialement prévus. Les demandeurs d'emploi seniors âgés de 50 à 54 ans pourraient se retrouver dans cette situation, avec certes une faible qualification (ce qui était un des critères de ciblage de ces contrats) mais dans le même temps plus d'expérience et des comportements professionnels répondant aux exigences des employeurs privés. A l'inverse
- [187] En conclusion, la mission qui ne s'est pas interrogée sur la pertinence des actions décidées dans le cadre du plan concerté, mais sur leur mise en œuvre, considère que le bilan n'est pas à la hauteur de ses ambitions initiales :
- certaines actions ont été mises en œuvre mais restent marginales (par des seniors dans les aides à la création d'entreprise, montée en charge de l'allocation différentielle de reclassement...) ;
 - plusieurs actions, qui n'ont pas pris la forme de mesures spécifiques seniors – ce qui n'est pas forcément un problème aux yeux de la mission – n'ont pas été évalués à l'aune de leur impact sur le retour à l'emploi des seniors – ce qui en revanche pose question.
 - un bilan mitigé peut être fait de l'usage des contrats aidés, directement piloté par l'Etat à travers ses services déconcentrés.
- [188] La partie qui suit rend compte de la façon dont l'opérateur principal de la politique de l'emploi, l'ANPE puis Pôle emploi, ont traduit dans leurs pratiques ce plan concerté, qui relevait de l'action 15, citée en premier dans les mesures de recrutement à mettre en place.

4.2. Les divers programmes de mobilisation de pôle emploi en faveur de l'emploi des seniors n'ont pas fait l'objet d'évaluation

- [189] En ciblant, par des programmes spécifiques, les demandeurs d'emploi seniors (50 ans et plus) et les entreprises susceptibles de les décliner, l'ANPE puis Pôle emploi ont adopté des plans et programmes publics en faveur de l'emploi des seniors, directement pour l'ANPE, indirectement pour Pôle emploi à travers le plan « chômeurs de longue durée ». Partant d'une durée du chômage plus longue et d'un retour à l'emploi moins rapide des demandeurs d'emploi seniors, le service public de l'emploi a ainsi affiché sa volonté d'amplifier les efforts envers cette catégorie.

⁸⁹ Bulletin officiel de l'ANPE – 8 février 2008 - n°6.

4.2.1. La mise en œuvre d'une priorité affichée en faveur des seniors n'a que peu été évaluée

4.2.1.1. Le plan d'action seniors de l'ANPE de 2008

[190] Le plan d'action national mis en œuvre par l'ANPE en 2006 et décliné par chaque direction régionale de l'opérateur se traduit dès la mi-2007, par une mobilisation en forte progression de l'ensemble des services dont bénéficient les seniors. Ils sont davantage convoqués à des entretiens (+ 47 %), se voient proposer davantage d'offres d'emploi (+ 66 %) et de placements directs (+ 50 %).

[191] Dans sa suite, le plan d'action seniors de l'ANPE adopté en 2008 se déploie en direction des demandeurs d'emploi concernés, des entreprises et des conseillers Pôle emploi :

- les demandeurs d'emploi seniors pour définir leur orientation professionnelle, activer leur recherche d'emploi, développer et valoriser leurs compétences et améliorer leurs techniques de recherche d'emploi ;
- les entreprises pour les sensibiliser au maintien dans l'entreprise et à l'accès à l'emploi des seniors
- les conseillers emploi en interne pour les professionnaliser sur ces publics.

[192] Pour améliorer l'employabilité des seniors, les aides et les prestations ciblées sont ainsi énumérées :

- des conseils et des services sont adaptés à ces publics par un conseiller référent dès le premier mois de chômage, un accompagnement renforcé avec un conseiller pour 50 demandeurs d'emploi et des clubs seniors au nombre de 70 sur les territoires ;
- des bilans de compétence, la validation des acquis de l'expérience (VAE) et une orientation et un accès à des formations de reconversion leur sont proposés ;
- enfin, leur futur recrutement fait l'objet de mesures d'accompagnement renforcées : évaluation en milieu de travail (120h pour les seniors contre 80h en général) ; contrats aidés et contrats de professionnalisation ; méthode de recrutement par simulation (MRS) ; action de formation préalable au recrutement (AFPR) et encouragement à des formes alternatives de travail (création d'entreprise, consulting, portage salarial, partage de salariés).

[193] Toutefois, à la connaissance de la mission, aucune évaluation de ce plan n'a été effectuée, l'intervention de la fusion de l'ANPE et des ASSEDIC, votée par la loi n° 2008-126 du 13/02/2008 et effective en juillet 2009, conjuguée à la crise économique de 2009 pouvant l'expliquer en partie.

4.2.1.2. Le plan « chômeurs de longue durée » de 2011

[194] Par ailleurs et à partir de fin 2011, les diverses mesures destinées aux demandeurs d'emploi de longue durée (DELD) et de très longue durée (DETLD) bénéficient, en premier lieu, aux demandeurs d'emploi de plus de 50 ans. Avec une proportion d'hommes proche de celle des autres demandeurs d'emploi, les demandeurs d'emploi de longue durée se caractérisent surtout par un âge plus élevé. En décembre 2011, la proportion des demandeurs d'emploi de 50 ans ou plus (seniors) parmi les DELD atteint 23 % contre 13 % parmi les autres demandeurs d'emploi en fin de mois. Parmi les DETLD, la proportion de seniors s'élève à 29 %⁹⁰.

[195] Dans ce cadre, les principaux leviers mobilisés sont :

- l'entretien individuel approfondi pour étudier la situation du demandeur d'emploi et son projet personnalisé d'accès à l'emploi ;

⁹⁰ Pôle emploi, Direction Etudes, statistiques et prévisions, « Services aux demandeurs d'emploi de longue durée : note de cadrage de l'évaluation. Comité d'évaluation du 25 mai 2012 », mai 2012.

- l'offre de services pour lui apporter les réponses appropriées à partir de l'analyse fine de ses besoins.

[196] En fonction du profil des chômeurs, l'offre de services prend les trois directions suivantes : l'orientation professionnelle à des fins d'élargissement des cibles professionnelles ; le développement des compétences pour concrétiser cette réorientation ; l'accompagnement renforcé à la recherche d'emploi lorsque les demandeurs d'emploi ne rencontrent pas de freins périphériques (santé, logement, mobilité,...) et qu'il n'est pas préalablement utile de retravailler leur projet ou de leur proposer des formations.

[197] Au moment de l'achèvement de ce rapport, l'évaluation relative aux demandeurs d'emploi de longue durée n'était pas suffisamment avancée pour pouvoir être transmise à la mission (cible fin février 2013)

4.2.2. La part des seniors dans l'accompagnement fait ressortir un traitement moins favorable pour les seniors âgés de 55 ans et plus

4.2.2.1. Les prestations d'accompagnement en faveur des seniors à Pôle emploi

[198] Afin d'évaluer la part effective des seniors dans les aides et prestations de Pôle emploi en 2010, 2011 et au premier semestre 2012, la mission a exploité des données transmises par Pôle emploi sur leur répartition par tranches d'âge de 5 ans : 45-50 ans, 55-59 ans et plus.

[199] Dans la baisse générale qui semble affecter le nombre total de bénéficiaires des prestations, les seniors semblent relativement épargnés, leur part se renforçant plutôt dans la période (cf. tableau 12). Mais l'importance de la baisse générale se traduit, comme pour les autres tranches d'âge, par la diminution du nombre de seniors bénéficiaires de prestations.

[200] La part des seniors de 45-54 ans parmi les bénéficiaires des prestations est conforme à leur place dans les demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) pour la même période⁹¹. En revanche, cette part est moins favorable de deux points pour ceux âgés de 55 à 59 ans. La part des demandeurs d'emploi de 60 ans et plus émerge juste en 2012, mais reste marginale pour le moment, alors que leur part dans les demandeurs d'emploi de catégorie A augmente.

⁹¹ Bilan réalisé par la mission à partir des données fournies par Pôle emploi (Voir annexe Pôle emploi).

Tableau 12 :
Total des bénéficiaires d'accompagnement par tranches d'âge⁹²

	2010		2011		2012*		2010	2011	2012*
	Prestations d'accompagnement						DE catégorie A au 31/12		
ensemble	804 535		687 556		279 376				
effectif et part des 45-49	81 968	10,2 %	69 596	10,1 %	30 028	10,7 %	10,5 %	10,4 %	10,5 %
effectif et part des 50-54	74 943	9,3 %	64 489	9,4 %	27 504	9,8 %	9,3 %	9,2 %	9,3 %
effectif et part des 55-59	50 025	6,2 %	52 573	7,6 %	23 201	8,3 %	8,2 %	9,8 %	10,3%
effectif et part des 60-64	2 830	0,4 %	2 879	0,4 %	1 838	0,7 %	0,5 %	0,7 %	1,5 %
Total part 45 - 64 ans	209 844	26,1 %	189 627	27,6 %	82 614	29,6 %			

Source : Calculs mission, données transmises par Pôle emploi par mail le 12/10/2012 pour les six premières colonnes

Données transmises par la DARES pour les trois dernières colonnes

2012* premier semestre

[201] Parmi ces prestations d'accompagnement, la mission a constaté, d'après les données transmises par Pôle emploi, que les prestations d'accompagnement externes étaient très majoritaires dans l'accompagnement des seniors (donner chiffres de l'annexe sans tableau).

[202] La part plus élevée des seniors, et qui augmente en trois ans, dans les prestations externes⁹³ au contraire de l'accompagnement interne⁹⁴, peut être directement corrélée au profil des demandeurs d'emploi seniors jugés plus difficiles à placer, critère déterminant pour orienter les publics vers les organismes privés de placement⁹⁵.

4.2.2.2. L'accompagnement dans le cadre du programme allemand Perspektive 50plus

[203] Les seniors allemands accompagnés dans le cadre du programme Perspektive 50plus, soit désormais la majorité des chômeurs de longue durée de plus de 50 ans, font au contraire l'objet d'un traitement plus favorable, avec un accompagnement personnalisé, rendu possible par un ratio d'accompagnement faible. En moyenne, ce ratio est de un conseiller pour 60 chômeurs seniors. Ce ratio est faible au regard des recommandations de ratio fixées dans le code social allemand, il est encore plus faible au regard de la réalité connue par les job centers dans leur activité habituelle : ainsi, à Berlin, les interlocuteurs rencontrés par la mission ont évoqué un ratio de un pour 400.

[204] Ce renforcement de l'accompagnement nécessite un investissement dans les ressources humaines disponibles. L'évaluation externe du programme souligne que les meilleurs résultats ont été atteints par les job centers ayant créé des équipes spécifiquement dédiées au pacte pour l'emploi issu du programme Perspektive 50plus. De même, une action conjointe de la ville de Berlin et de l'agence régionale pour l'emploi (Berliner Joboffensive ; cf. rapport spécifique) est d'abord passée par la formation, pendant deux mois, de 350 nouveaux conseillers.

⁹² Ce tableau, rapproche des données de flux (entrées annuelles) et des données de stocks (effectifs au 31 décembre).

⁹³ Les prestations mobilisées par Pôle emploi en faveur des demandeurs d'emploi sont, pour certaines d'entre elles, réalisées par les conseillers de Pôle emploi. C'est notamment le cas pour une partie des ateliers et pour la totalité des évaluations par simulation préalables au recrutement. Mais d'autres sont mises en œuvre en faisant appel à des prestataires externes sélectionnés dans le cadre du marché public introduit par l'ANPE en 2008.

⁹⁴ Pour les prestations externalisées, l'écart avec leur part dans les DEFM est favorable de 2 à 5 points pour les 45-49 ans ; de 2 à 4 points pour les 50-54 ans. Tout en restant favorable, il se réduit, en revanche, pour les 55-59 ans. Voir annexe Pôle emploi.

⁹⁵ « Le recours aux prestations destinées aux demandeurs d'emploi », Pôle emploi, *Repères & Analyses*, Etudes, n°27, juillet 2012.

- [205] L'accompagnement personnalisé permet en particulier le travail sur « l'estime de soi ». Ce thème est central dans l'un des pactes pour l'emploi rencontré par la mission, axé sur le concept de l'« empowerment » visant à un processus d'engagement ou de dynamisation de la recherche d'emploi.

4.2.2.3. Les enseignements du questionnaire CSP

- [206] Il a aussi été commenté par les conseillers suivant des personnes dans le cadre du contrat de sécurisation professionnelle et enquêtés par la mission :
- [207] *« le csp (accompagnement spécifique) permet au fil des rendez vous et des entretiens de lever les freins et d'accompagner la personne si ce n'est directement vers l'emploi, en tous cas au plus près d'une nouvelle activité professionnelle, prendre en compte la période de "deuil" de son dernier emploi, la restaurer dans ses compétences professionnelles (restauration narcissique), l'aider à se situer sur le marché de l'emploi, lui fournir les outils de recherches d'emploi, lui donner envie d'effectuer des démarches spontanées auprès d'entreprises utilisatrices, déterminer et répondre favorablement à un besoin de formation, etc etc..... »*
- [208] Cela nécessite un investissement particulier des conseillers. Les témoignages des conseillers révèlent que l'accompagnement des seniors demande plus de temps et d'investissement de leur part, ainsi que des entretiens en face à face plus fréquents (cf. annexe 8).

4.2.3. La part des seniors dans les aides à la formation en légère hausse depuis 2010, confirme le seuil de 55 ans

- [209] Alors qu'elle reste marginale dans les aides à la mobilité, la part des seniors dans les aides au développement des compétences augmente légèrement depuis 2010 pour toutes les tranches d'âge à partir de 45 ans. La part des demandeurs d'emploi de 55 à 59 ans progresse sur les trois ans pour atteindre 4% mais elle reste, en revanche, toujours en-deçà de leur part dans la demande d'emploi (- 5 à 6 points).

4.2.4. La part des seniors dans les bénéficiaires des prestations de bilan et d'évaluations est faible

- [210] Dans l'enquête de la mission auprès de conseillers, les prestations d'évaluation sont ressorties comme particulièrement utilisées pour les publics seniors, qu'il s'agisse des bilans de compétence, de l'évaluation des compétences et capacités professionnelles ou de l'évaluation en milieu de travail. Un conseiller a indiqué que les bilans de mi-carrière ou de compétences sont utiles *« pour leur permettre de faire le deuil de leur entreprise et de mettre en évidence leurs atouts. »*
- [211] De même, dans le programme allemand Perspektive 50plus, les bilans de compétence tiennent une place prépondérante, avec d'autres prestations individualisées comme l'accompagnement à la recherche d'emploi, le coaching et la formation aux techniques de candidature.
- [212] Dans le cadre des prestations ciblées par le Plan 2008 de l'ANPE, figuraient également la référence à ces prestations, notamment pour le bilan de compétence et l'évaluation en milieu de travail, les seniors bénéficiant d'une prestation plus longue que les autres demandeurs d'emploi.
- [213] Enfin, pour esquisser un parallèle avec les entreprises, on peut se référer aux actions de maintien dans l'emploi des seniors, prévoyant souvent pour leurs salariés plus âgés un entretien à mi-carrière ou un bilan de compétences.
- [214] Or la mission a constaté une sous-représentation des seniors dans certaines prestations plutôt adaptées à ces publics qui possèdent déjà une expérience professionnelle pour les rendre rapidement employables sur le marché du travail :

- d'environ 2 points pour les demandeurs d'emploi de 50-54 ans, au regard de leur poids dans la demande d'emploi, dans les prestations de bilan⁹⁶, pourtant adaptées aux « jeunes seniors », de 5 à 7 points pour les 55-59 ans.
- d'environ 2 points pour les demandeurs d'emploi au regard de leur poids dans la demande d'emploi, dans les prestations d'évaluation⁹⁷, de 5 à 6 points pour les 55-59 ans.

Tableau 13 : Part des demandeurs d'emploi seniors dans les prestations de bilan

	2 010	2 011	2012 *	2010	2011	2012*
Prestations de bilan				DE catégorie A au 31/12		
Effectif total	108 268	90 989	24 348			
part des 45-49	10,6 %	10,5 %	12,2 %	10,5 %	10,4 %	10,5 %
part des 50-54	7,5 %	7,6 %	8,5 %	9,3 %	9,2 %	9,3 %
part des 55-59	0,8 %	5,0 %	5,2 %	8,2 %	9,8 %	10,3 %
part des 60-64 ans	0,2 %	0,2 %	0,3 %	0,5 %	0,7 %	1,5 %
part des 65 ans et plus	0,0	0,0	0,0			
Total part 45 ans et plus	19,1 %	23,3 %	26,1 %			

Source : Calculs mission, données transmises à la mission par Pôle emploi par mail le 12/10/2012

Données transmises par la DARES pour les trois dernières colonnes

2012* : 1er semestre 2012

Tableau 14 : Part des demandeurs d'emploi seniors dans les prestations d'évaluation (EMT et EMTPR)

	2 010	2 011	2012 *	2010	2011	2012*
Effectif total	225 753	197 806	61 857			
part des 45-49	10,1 %	9,8 %	13,2 %	10,5 %	10,4 %	10,5 %
part des 50-54	7,1 %	7,3 %	9,5 %	9,3 %	9,2 %	9,3 %
part des 55-59	3,2 %	3,8 %	5,1 %	8,2 %	9,8 %	10,3 %
part des 60-64 ans	0,2 %	0,2 %	0,4 %	0,5 %	0,7 %	1,5 %
part des 65 ans et plus	0,0 %	0,0 %	0,0 %			
Total part 45 ans et plus	20,5 %	21,1 %	28,1 %			

Source : Calculs mission, données transmises à la mission par Pôle emploi par mail le 12/10/2012

Données transmises par la DARES pour les trois dernières colonnes

2012* : 1er semestre 2012

⁹⁶ Les deux prestations sont Bilan de compétences approfondi (BCA) et Confirmer son projet professionnel (CPP). le Bilan de compétences approfondi permet à un demandeur d'emploi de faire le point sur son parcours professionnel (compétences et expériences) et d'envisager des nouvelles pistes d'orientation en cohérence avec le marché du travail / remplacé à partir de février 2012 par CPP permet à un demandeur d'emploi ayant au moins une piste professionnelle identifiée et de l'expérience dans un ou plusieurs métiers de vérifier son projet de retour à l'emploi avec l'appui d'un professionnel de l'orientation.

⁹⁷ Les deux prestations principales d'évaluation sont l'évaluation en milieu de travail (EMT) et l'évaluation en milieu de travail préalable au recrutement (EMTPR). La logique des prestations d'évaluation en milieu de travail préalables au recrutement (EMTPR) répond avant tout aux opportunités d'embauche et non au rythme de suivi du demandeur d'emploi.

4.2.5. La nouvelle doctrine de Pôle emploi repose sur une appréciation de la distance à l'emploi

4.2.5.1. La nouvelle convention tripartite porte une attention particulière aux chômeurs de longue durée et aux seniors

[215] La convention tripartite Etat-UNEDIC-Pôle emploi, en vigueur pour la période 2012-2015 a reconfiguré l'organisation du suivi des demandeurs d'emploi au profit d'un accompagnement différencié selon la distance à l'emploi. Dans cette convention, l'âge du demandeur d'emploi et la récurrence de ses périodes de chômage sont considérés comme des éléments importants dans l'établissement du diagnostic et le choix des services associés⁹⁸.

4.2.5.2. Les seniors font partie des publics cibles de l'offre de services différenciée

[216] La convention tripartite consacre l'entretien d'inscription et de diagnostic comme la première étape de l'accompagnement vers l'emploi pour tous les demandeurs d'emploi s'appuyant sur sa nouvelle offre de services, Pôle emploi s'engage à continuer à se mobiliser en faveur de la sécurisation des parcours professionnels et des publics qui rencontrent le plus de difficulté⁹⁹, à savoir : les jeunes, les bénéficiaires de minima sociaux, les chômeurs de longue durée, les seniors¹⁰⁰.

[217] Dans le cadre du plan stratégique 2015 de Pôle emploi, le premier entretien pour les seniors dès le premier mois d'inscription est abandonné. Les seniors sont ainsi considérés comme les autres demandeurs d'emploi, sans distinction faite *a priori* dans leur accompagnement.

4.2.5.3. Des indicateurs à l'appui de cette orientation mesurent précisément les avancées pour les seniors

[218] L'objectif étant de réduire les risques de chômage de longue durée, en particulier pour les jeunes et les seniors, l'indicateur 2 mesure la part des demandeurs d'emploi encore inscrits sur les listes de Pôle emploi 12 mois après leur inscription.

[219] L'indicateur 2 bis mesure la part des demandeurs d'emploi de moins de 25 ans et de 50 ans et plus encore inscrits sur les listes de Pôle emploi 12 mois après leur inscription. Les objectifs chiffrés à atteindre sont consignés dans le tableau ci-dessous :

Tableau 15 : Part des demandeurs d'emploi seniors de 50 ans et plus encore inscrits sur les listes de Pôle emploi 12 mois après leur inscription : les objectifs de la convention tripartite

	Mars 2011	2012	2013	2014
Seniors	47 % (catégories A, B, C)	- 2 points (soit 45 %)	- 2 points (soit 43 %)	- 2 points (soit 41 %)

Source : Convention tripartite 2012-2014

[220] En Allemagne, dans l'activité ordinaire des job centers qui prennent en charge les chômeurs de longue durée, des instruments de profilage très complexes sont définis dans le code social allemand et conduisent à 4 catégories A à D de chômeurs, avec, pour chaque profil, une palette de mesures.

⁹⁸ Convention tripartite, p. 8, §1.2.1.

⁹⁹ Cette mobilisation pourra s'inscrire dans la mise en œuvre des plans décidés par l'État et des accords interprofessionnels entre les partenaires sociaux.

¹⁰⁰ « Pôle emploi 2015, réussir ensemble », octobre 2102. Document consultable sur le site de Pôle emploi.

- [221] L'expérimentation allemande Perspektive 50plus visitée par la mission est à l'opposé de ce modèle très réglementé : la démarche repose sur l'initiative locale et non sur des prescriptions nationales, et les projets locaux sont très divers, dans leur contenu comme dans leurs modes d'organisation.

4.3. Le programme allemand Perspektive 50plus en faveur des chômeurs de longue durée, fondée initialement sur une expérimentation, fonctionne sur la base d'initiatives locales

- [222] La mission s'est déplacée en Allemagne où elle a rencontré différents acteurs du programme Perspektive 50plus, qui est un programme axé sur le retour à l'emploi des seniors au chômage de longue durée, financé par le ministère fédéral des affaires sociales.
- [223] Depuis 2005 et l'entrée en vigueur de la réforme dite « Hartz IV », le système allemand d'indemnisation et d'accompagnement des chômeurs est dual. Le système d'assurance chômage dure pendant un an dans le cas général (des durées plus longues existent pour les seniors de 55 ans et plus) contre trois ans avant la réforme Hartz IV, et un nouveau système d'indemnisation du chômage, assistantiel, prend le relais au-delà d'un an. Jusqu'à un an de chômage, l'assurance chômage (Arbeitslosengeld correspondant au livre III du code social allemand) indemnise les chômeurs sur une base assurantielle. À partir d'un an de chômage, l'assistance chômage (Arbeitslosengeld II, correspondant au livre II du code social allemand) entre en vigueur, et ses montants sont alignés sur ceux de l'aide sociale (360€ par mois pour une personne seule, auxquels s'ajoutent des sommes spécifiques pour la couverture des besoins essentiels).
- [224] Ce double système d'indemnisation se double de structures distinctes de placement : il existe d'une part les agences pour l'emploi (Arbeitsagentur) pour les chômeurs de moins d'un an (ces structures sont comparables aux agences Pôle emploi avec un niveau local, régional, fédéral et la politique menée est pilotée paritairement par les partenaires sociaux de l'agence fédérale pour l'emploi). Au-delà d'un an, les chômeurs de longue durée relèvent de structures distinctes, les job centers¹⁰¹, et changent donc de régime d'indemnisation comme de conseiller. Bien que les job centers soient sous la tutelle administrative de l'agence fédérale pour l'emploi, les partenaires sociaux ne participent pas à la définition de cette politique d'assistance-chômage.
- [225] Le programme Perspektive 50plus ciblant les chômeurs seniors de longue durée (plus d'un an), il s'adresse à un public relevant des job centers et non des agences pour l'emploi.

4.3.1. Le programme Perspektive 50plus est construit sur une approche locale de l'accompagnement

- [226] Ce programme se caractérise par l'entière liberté de décision des acteurs locaux dans l'accompagnement des seniors.
- [227] Dans son initiative d'abord : lors du lancement de l'expérimentation en 2005, aucun cahier des charges n'a été élaboré par le ministère. Ce dernier a lancé auprès des job centers un concours d'idées sur le thème du retour à l'emploi des seniors, et a retenu des projets divers appelés « pactes pour l'emploi ». Les répondants avaient en particulier toute liberté pour construire un projet comportant éventuellement des actions communes avec des partenaires locaux, privés ou publics.
- [228] En faisant appel aux institutions de proximité, le souhait était d'avoir des projets en prise avec les territoires locaux et leur marché du travail, les acteurs connaissant les spécificités du bassin d'emploi.

¹⁰¹ Ou « centres pour l'emploi ». Cette dénomination de job centers recouvre les institutions locales, auxquelles participent les communes, ayant en charge l'accompagnement des chômeurs de plus d'un an ne bénéficiant plus de l'assurance chômage (cf. rapport spécifique sur le programme allemand Perspektive 50plus).

- [229] Cette liberté initiale s'est ensuite accompagnée d'une absence d'intervention de l'Etat fédéral ou d'autres institutions dans la gestion et l'évolution des pactes pour l'emploi constitués.
- [230] Le seul élément de pilotage repose sur le financement, avec un modèle très simple d'allocation des moyens, un forfait fonction du nombre de personnes prises en charge (une personne est considérée comme ayant été « activée » dès lors qu'elle a bénéficié d'au moins 25 heures de prestations) ou qui ont repris un emploi sur le « premier marché », soit les emplois donnant pleinement lieu au paiement des cotisations sociales à la différence des emplois d'insertion.
- [231] Encore faut-il préciser que, là encore, ce sont les pactes eux-mêmes qui fixent leurs objectifs pour l'année à venir (nombre de personnes accompagnés et nombre d'intégrations sur le marché de l'emploi). Il en découle un montant prévisionnel de financement, qui est ajusté en fin d'année en fonction des résultats effectivement atteints.
- [232] L'emploi des financements obtenus est totalement libre ; les job centers ne sont par exemple pas tenus d'appliquer le « modèle des 4 phases » défini par l'agence fédérale du travail et qui est utilisé dans leur activité habituelle pour le placement des chômeurs. Ce modèle, qualifié de complexe par les interlocuteurs rencontrés par la mission, prévoit :
- le « profilage » des chômeurs (avec une affectation, critiquée, des chômeurs dans la catégorie la plus proche de l'emploi dès lors qu'ils sont qualifiés),
 - la définition des objectifs en fonction du pronostic de retour à l'emploi issu du profilage,
 - la sélection d'une stratégie à partir du catalogue de mesures figurant dans le code social allemand,
 - et enfin la mise en œuvre et le suivi de la stratégie définie.
- [233] Il découle de cette absence d'approche « top down » des outils de pilotage légers, et une absence certaine de bureaucratie « remontante ».

4.3.2. Le programme Perspektive 50 + s'est développé sur tout le territoire et est désormais la modalité majoritaire d'accompagnement des seniors allemands au chômage de longue durée

- [234] Initialement, le ministère fédéral des affaires sociales a retenu 62 projets couvrant 93 circonscriptions géographiques de job centers, plusieurs job centers pouvant s'associer dans un même projet. Ultérieurement, à partir de 2007, les appels à projets ont été renouvelés et de nouveaux job centers sont entrés dans le programme, sans incitation spécifique du ministère fédéral. Désormais, le programme couvre 421 circonscriptions géographiques soient 96 % de l'ensemble des job centers allemands.

Graphique 4 : Zones géographiques couvertes par le programme Perspektive 50plus au 1^{er} janvier 2011



Source : Société GSUB

- [235] Parallèlement à l'extension géographique du programme à travers la multiplication des initiatives locales, les financements apportés par le ministère fédéral, principale source de financement des projets¹⁰², ont crû : de 250 M€ pour la première phase de 2005 à 2007, ils sont désormais de 1 750 M€ pour la troisième phase qui s'étend sur la période 2011 à 2015. En moyenne annuelle, les financements fédéraux pour ce programme sont donc passé d'environ 80 M€ en 2005 à 350 M€ en 2011.
- [236] S'agissant de la population couverte par ce programme, elle est désormais de taille conséquente puisque plus de 60 % des chômeurs de plus d'un an, âgés de 50 ans ou plus participent à un « pacte pour l'emploi » issu du programme Perspektive 50plus.

Tableau 16 : Nombre de participants au programme Perspektive 50plus

¹⁰² Des financements, qui restent très minoritaires, peuvent par exemple être apportés par les communes, les agences pour l'emploi ou le FSE.

année	Nombre de personnes au chômage depuis plus d'un an et âgées de 50 ans et plus	Nb de participants au programme	en % de la population potentielle	Participants "activés"	en % des participants	Participants "intégrés"	en % des participants
2005-2007	141 959 *	n. d.		79 670		22 562	
2008	294 358 *	91 815	31,2%	73 804	80,4%	19 493	21,2%
2009	547 056	201 752	36,9%	124 701	61,8%	31 133	15,4%
2010	554 137	283 332	51,1%	188 817	66,6%	56 137	19,8%
2011	579 721	356 229	61,4%	200 334	56,2%	69 683	19,6%

Source : Société GSUB ; * = au sein des circonscriptions géographiques couvertes par des pactes pour l'emploi ; un participant « intégré » peut ne pas avoir été « activé » avant son intégration, les participants intégrés ne sont pas un sous-ensemble des participants activés.

[237] La question posée dans l'actuelle troisième phase du programme, qui s'étend jusqu'en 2015, est, désormais celle du transfert des savoirs-faire acquis dans le fonctionnement régulier des job centers, de façon à ne pas pérenniser une double structuration de l'accompagnement pour les chômeurs seniors de longue durée.

4.3.3. Le programme allemand a fait l'objet d'une évaluation externe positive

[238] Après une évaluation de la première phase du programme (2005-2007) par l'Institut pour le travail et les qualifications (Institut für Arbeit und Qualifikation, IAQ) rattaché à l'université de Duisbourg-Essen, la deuxième phase (2008-2010) a été évaluée conjointement par deux instituts externes, l'IAQ et l'institut pour la recherche économique appliquée (Institut für angewandte Wirtschaftsforschung, IAW) de Tübingen. Un résumé des conclusions de cette évaluation, qui comporte plusieurs centaines de pages, a été mis en ligne sur le site de l'IAQ en janvier 2013¹⁰³. Les éléments qui suivent sont issus de ce résumé, qui porte plus spécifiquement sur l'évaluation quantitative du programme.

4.3.3.1. Une évaluation scientifique que les chercheurs recommandent d'intégrer systématiquement au processus d'adoption de nouvelles mesures de politiques d'emploi

[239] L'étude réalisée est quantitative et qualitative. Elle a pour objectif d'évaluer les résultats du programme en matière d'efficacité, d'efficience et de « durabilité » des emplois repris. Elle étudie également dans quelle mesure les différences de concepts et de stratégies selon les pactes peuvent expliquer les différences dans les résultats obtenus localement.

[240] Dans leurs recommandations conclusives, les chercheurs soulignent de prévoir dès la conception d'une mesure les possibilités de son évaluation, c'est-à-dire :

- une définition des objectifs de la mesure décidée et une définition des groupes cibles ;
- la possibilité d'avoir un groupe de contrôle pour évaluer l'efficacité de la politique ou, au minimum, une possibilité de comparer dans le temps l'« avant » et l'« après » de la réforme ;
- l'identification des participants aux différentes mesures et le recensement exact des mesures elles-mêmes ;

¹⁰³ IAQ et IAW, Evaluation der zweiten Phase des Bundesprogramms « Perspektive 50plus – Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen (2008-2010). Abschlussbericht. Kurzfassung, 30 September 2012.

- la prise en compte en amont des exigences de la protection des données informatiques personnelles et des processus d'autorisation pour leur traitement ;
- une séparation claire des coûts supplémentaires générés par le programme afin de pouvoir mener une analyse pertinente de son efficacité économique.

4.3.3.2. L'évaluation de l'efficacité du programme met en évidence les modalités les plus pertinentes d'accompagnement vers l'emploi

[241] Pour évaluer l'effet causal du programme, les auteurs ont recouru à deux méthodes économétriques d'évaluation *ex post* : la méthode de la « différence en différence » (ou « double différence »), pour évaluer l'effet « avant-après » de l'entrée d'un job center dans le programme, et la méthode d'évaluation par appariement d'échantillons¹⁰⁴ pour évaluer l'effet pour les participants de leur entrée dans le programme.

[242] Les résultats des différentes analyses par appariement concluent à un effet microéconomique positif du programme pour l'intégration dans le premier marché du travail, pour la majeure partie du programme (le modèle de financement A/B ; cf. rapport spécifique). Toutefois, ces résultats doivent être interprétés avec prudence car il peut aussi traduire un effet de sélection positive des participants les plus proches du marché du travail (par le participant lui-même s'il est libre d'adhérer ou par les personnes l'ayant orienté vers le programme). Avec la deuxième méthode économétrique, la méthode de la double différence, les effets sont également positifs mais avec des ordres de grandeur et des seuils de significativité plus faibles.

[243] De plus, l'évaluation montre, quelle que soit la méthode utilisée, des différences d'efficacité du programme selon les groupes d'âge : ce ne sont pas les plus jeunes participants (jusqu'à 52 ans) qui bénéficient le plus de l'effet favorable du programme, mais les participants âgés de 53 à 57 ans.

[244] Enfin, à partir des réponses des pactes sur leur organisation, les chercheurs ont procédé à une analyse de classification (« cluster analysis ») pour regrouper ensemble les différents pactes pour l'emploi ayant des caractéristiques homogènes, et ainsi en faire une typologie. Les meilleurs résultats sont atteints lorsque les job centers ont :

- une stratégie clairement orientée vers le marché général de l'emploi,
- mis en place une équipe dédiée au programme Perspektive 50plus
- et construit une relation partenariale étroite avec des prestataires externes.

[245] Reste la question de savoir si l'effet positif constaté en cas de libre adhésion des chômeurs au programme est, ou non, à mettre au compte d'un effet de sélection positive.

4.3.3.3. Le programme se caractérise par des coûts nettement moindres que ceux de l'accompagnement ordinaire prévu par le code social allemand

[246] Il existe une forte dispersion des coûts par intégration ou accompagnement entre les job centers. En moyenne et *ex ante*, les coûts complets sont de 8 757 € par intégration durable (plus de 6 mois). Le coût moyen d'accompagnement dans le cadre du programme est ainsi nettement inférieur à celui de l'accompagnement ordinaire dans le cadre du livre II du code social allemand pour le même groupe d'âge, qui est de 13 302 € par insertion (l'insertion étant de plus une notion plus large que les seuls emplois durables).

¹⁰⁴ Dans la méthode par appariement, on constitue deux groupes d'individus qui vont être comparés, l'un ayant bénéficié du « traitement » et l'autre n'ayant pas bénéficié du programme, en les appariant c.à.d. en faisant en sorte que leurs caractéristiques observables soient similaires. Dans la méthode de la double différence, on fait l'hypothèse que les deux groupes, même si leurs caractéristiques individuelles sont différentes, vont évoluer parallèlement, de sorte qu'il sera possible d'apprécier l'impact du traitement en observant l'évolution relative des deux groupes.

[247] Cette spécificité marquante du programme est à mettre au compte de son orientation sur le premier marché de l'emploi (et au non recours en conséquence aux mesures coûteuses que constituent les emplois d'insertion), à la faible utilisation des aides aux entreprises, et enfin au taux élevé de retour à l'emploi.

[248] Au-delà de cette analyse comparative des dépenses entre les deux systèmes d'accompagnement, l'évaluation tente de chiffrer les coûts ou gains nets, en comparant les coûts générés par le programme aux économies fiscales issues de la reprise d'emploi et de la fin du versement de l'allocation (calcul de l'« efficacité » du programme). Sur ce plan, les coûts totaux du programme excèdent les économies fiscales, qui sont relativement limitées car la majorité des intégrations sur le marché de l'emploi ne s'accompagnent pas de la fin du versement de l'allocation, en raison de reprises d'emploi durables mais à temps partiel. Il reste que les coûts totaux du programme ne sont pas représentatifs des seules dépenses supplémentaires pour les chômeurs participants à Perspektive 50plus mais, en l'absence de données disponibles détaillant les coûts, il n'a pas été possible d'identifier ces seuls coûts supplémentaires.

4.3.3.4. Les chercheurs recommandent d'étendre le modèle de pilotage du programme Perspektive 50plus à d'autres politiques et d'en tirer les conséquences sur l'organisation des job centers

[249] Au vu des résultats, les auteurs de l'étude recommandent que les modalités principales de pilotage du programme, c'est-à-dire :

- la participation libre des job centers sur la base d'un concours d'idées,
- l'allocation des moyens en fonction d'objectifs contractuellement définis,
- la liberté d'utilisation des moyens par les job centers,
- l'engagement de coopération avec des partenaires librement choisis,
- et la coordination, la modération et l'accompagnement technique par un prestataire externe soient reproduites pour d'autres champs d'action et d'autres groupes cibles, sans cependant viser l'extension territoriale à toute l'Allemagne.

[250] Pour la politique d'emploi, les évaluateurs voient dans ces modalités un élément important pour sortir les job centers de la routine dans le cadre de leur activité ordinaire, développer leur organisation et construire un réseau de partenaires. Ils invitent également à modifier dans le code social la définition des instruments de la politique de retour à l'emploi, et à construire les budgets des job centers, qui seraient fondés sur des objectifs, en y intégrant les coûts de personnel qui relèvent actuellement du budget de l'administration. Ils préconisent enfin de développer et entretenir les échanges professionnels et les confrontations d'idées entre job centers, comme ils l'ont été dans le cadre du programme Perspektive 50plus.

5. RECOMMANDATIONS

[251] Les éléments de constat réunis par la mission confirment une augmentation rapide, sur la période récente, du nombre des demandeurs d'emploi seniors, en particulier de longue durée, concentrée sur ceux de 55 ans et plus et une difficulté qui s'accroît pour retrouver un emploi, dès l'âge de 50 ans. Ils révèlent l'existence de pratiques discriminatoires des entreprises qui, pour être peu visibles et mal objectivées, n'en sont pas moins réelles.

[252] Consciente des difficultés majeures créées par l'accroissement du chômage à tous les âges depuis 2008, et de la fragilité institutionnelle du nouvel opérateur d'indemnisation et de placement des chômeurs dans ce contexte, la mission s'est attachée à identifier des points précis par lesquels les politiques publiques et les pratiques des entreprises pourraient être améliorées dans le but d'accroître le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi seniors. Il s'agit avant tout d'apporter des adaptations à des mesures de droit commun, pour éviter autant que possible des mesures « seniors » qui pourraient comporter des risques d'effets pervers, notamment de seuil, et de stigmatisation. Il s'agit également de mener une action renforcée dans la lutte contre les discriminations par l'âge, souvent peu visibles mais qui restent l'un des facteurs déterminants dans les difficultés de retour à l'emploi des seniors.

5.1. Renforcer la dimension recrutement du contrat de génération

5.1.1. La mission écarte la création d'un nouveau contrat spécifique aux seniors

[253] De façon générale, les politiques d'emploi décidées par les pouvoirs publics sous forme de contrats aidés ne contiennent pas de mesures spécifiques en faveur des seniors. Deux dérogations récentes à ce principe doivent être mentionnées, qui se présentent comme des adaptations des mesures de droit commun avec des dispositions plus favorables pour les seniors :

- le contrat de professionnalisation ouvre droit pour l'employeur qui embauche un demandeur d'emploi de plus de 45 ans, une prime de 2000€, cumulable avec les exonérations de cotisations au titre de ce contrat¹⁰⁵ ;
- le contrat unique d'insertion, que ce soit dans le secteur marchand ou non-marchand, contient une disposition dérogatoire pour les demandeurs d'emploi de 50 ans et plus, qui porte sur la durée maximale du contrat, qui peut être allongée à 60 mois, alors qu'elle est de 24 mois dans le droit commun.

[254] Etant donné le peu de succès rencontré par ces deux mesures, et pour réduire au maximum les risques de stigmatisation, la mission écarte l'idée de créer un nouveau contrat spécifiquement centré sur le recrutement de seniors par les entreprises.

5.1.2. La mission préconise de renforcer les possibilités de recrutement de seniors dans le cadre du contrat de génération

[255] Le 19 octobre 2012, les partenaires sociaux ont conclu, à l'unanimité, un accord sur le futur contrat de génération. Pour entrer en vigueur, le dispositif négocié dans l'accord a fait l'objet d'un avant-projet de loi présenté au Conseil des ministres en décembre 2012, puis présenté au Parlement en janvier 2013. Dans ce texte, l'entreprise pourra, en outre, prétendre à une aide financière pour un « contrat de génération », dès lors qu'elle embauche en CDI un jeune, que, parallèlement, elle maintient en emploi des salariés de 57 ans ou recrute un senior de 55 ans et plus.

[256] Etant donné le constat fait dans ce rapport sur la faiblesse du volet « recrutement » dans les accords seniors signés depuis 2009, la mission préconise qu'une attention particulière y soit portée dans les futurs « contrats de génération ».

[257] Il serait paradoxal que, dans le cadre de l'approche intergénérationnelle promue par le contrat de génération, les entreprises qui n'auraient pas de seniors à maintenir en emploi soient écartées.

[258] Par ailleurs, les effets d'aubaine dans le cas d'une embauche de seniors liée à celle d'un jeune, qui peuvent concerner des entreprises qui auraient de toute façon recruté des jeunes tout en maintenant leurs seniors, seraient probablement équivalents.

¹⁰⁵ Loi de finances rectificative pour 2011

- [259] Dans le cadre du projet de loi discuté au Parlement, le rapport du gouvernement déposé au Parlement sur la mise en œuvre des contrats de génération¹⁰⁶ pourrait mettre un accent sur le recrutement à la fois pour évaluer dans quelle mesure les entreprises y ont eu recours et pour valoriser les bonnes pratiques de certaines entreprises.

Recommandation n°1 : Dans le cadre du rapport du gouvernement au Parlement, consacrer un volet à la part du recrutement dans la mise en œuvre du contrat de générations Valoriser les bonnes pratiques de recrutement des entreprises le mettant en œuvre sous forme de trophées annuels.

5.2. Lutter contre les discriminations

- [260] Pour la mission, le renforcement du rôle du Défenseur des droits et de ses moyens dans lutte contre la discrimination à l'embauche des seniors est un signal essentiel.
- [261] Si, comme la mission l'a constaté, les réclamations liées à la discrimination par l'âge restent limitées, le sentiment de discrimination exprimé par les demandeurs d'emploi est beaucoup plus important sur l'âge que sur les autres critères, que ce soit le sexe, l'origine ethnique ou le lieu de résidence (cf. baromètre de satisfaction Pôle emploi).
- [262] De ce point de vue, on pourrait dire que la discrimination au motif de l'âge dans les recrutements existe, qu'elle n'est pas mesurée et qu'elle est peu visible. Plusieurs des propositions émises par la mission vont ainsi dans le sens d'un renforcement du rôle du Défenseur des droits, qui serait un porteur identifié de cet enjeu.

5.2.1. Approfondir et actualiser la connaissance sur le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi seniors et les pratiques discriminatoires

- [263] Ces dernières années, pouvoirs publics et partenaires sociaux ont pris de nombreuses mesures pour maintenir les seniors en activité : lois 2003 et 2010 portant réforme du système des retraites, suppression des mises à la retraite d'office avant 70 ans à compter de 2009 et resserrement puis disparition des conditions d'éligibilité à la dispense de recherche d'emploi en 2012. Des actions complémentaires en vue de renforcer l'emploi des seniors ont également été programmées, en 2009, avec l'obligation de signer des accords d'entreprises ou de branches, ou à défaut de prévoir des plans d'action, en faveur de l'emploi des seniors.
- [264] L'impact de ces nouvelles mesures a été étudié par la statistique publique, de manière périodique, mais il n'a pas donné lieu à des enquêtes plus spécifiques, notamment sur la demande de travail comme ce fut le cas en 2005 avec l'enquête Offre d'emploi et recrutement (OFER)¹⁰⁷, ou en 2008 avec l'enquête sur la gestion des salariés de 50 ans et plus (EGS50+)¹⁰⁸.
- [265] De même, la vague de recherches universitaires de 2003-2006 sur l'emploi des seniors et les freins à leur recrutement n'a pas fait l'objet d'une actualisation conséquente depuis.

¹⁰⁶ Article 6 du projet de loi adopté à l'Assemblée nationale le 23 janvier 2013

¹⁰⁷ Elle a été initiée par la DARES, l'ANPE, le CEE, le CEREQ, puis élaborée avec La Poste, l'APEC, la Direction générale des entreprises et l'UNEDIC. Elle concerne les établissements du secteur privé d'au moins un salarié ayant recruté ou tenté de recruter au cours des 12 mois précédent la collecte. 4 050 entretiens en face à face ont été réalisés

¹⁰⁸ Enquête par questionnaire réalisée en 2008 auprès de 4492 entreprises ayant employé au moins un salarié de 50 ans ou plus en CDI, (vague précédente en 2001). Elle propose de mesurer l'évolution des représentations et des pratiques des entreprises en matière d'activité des seniors. En comparant ses résultats avec ceux sur l'emploi des salariés selon l'âge (ESSA) de 2001, la DARES offre la possibilité de mesurer, indirectement, les effets des dispositions prises par les pouvoirs publics et les partenaires sociaux, pour faire de l'emploi des seniors un enjeu central pour les entreprises

Recommandation n°2 : **Reconduire les enquêtes spécifiques sur l'offre d'emploi et le recrutement quel que soit l'âge et celles sur les représentations et les pratiques des employeurs en matière d'activité des seniors. Relancer les travaux économiques sur les freins au recrutement des seniors.**

[266] De façon plus précise, la mission propose que soit mis en place un indicateur permettant de mesurer les inégalités ou discriminations par l'âge dans le recrutement, dans l'esprit des études permettant de mesurer les inégalités salariales entre hommes et femmes.

[267] L'objectif serait à la fois d'identifier des critères qui expliquent ces inégalités dans le recrutement : qualification, ancienneté du chômage, secteur et métier d'origine et d'en déduire un écart résiduel qui pourrait être attribué à de la discrimination.

Recommandation n°3 : **Communiquer à l'aide d'une publication statistique sur les écarts constatés selon l'âge dans le recrutement des salariés ayant des caractéristiques toutes choses égales par ailleurs au regard du marché de l'emploi (qualification, ancienneté du chômage, secteur et métier d'origine, etc.).**

[268] Dans les statistiques comme dans les rapports d'enquête, la catégorie des seniors se réfère à des personnes de 50 ans et plus. Tout le long de ses investigations, la mission a pu mettre en évidence l'émergence d'un nouveau seuil d'exclusion à 55 ans dans les représentations comme dans les effets des politiques publiques.

[269] Là encore dans un souci d'objectivation, la mission préconise que les données disponibles sur les plus de 55 ans, et pas seulement celle sur la catégorie générique des plus de 50 ans, fassent l'objet d'une publication et d'une analyse plus systématique. À travers les demandes qu'elle a formulées auprès des différentes structures, la mission a constaté que ces données existaient même si elles n'étaient pas toujours exploitées en tant que telles.

[270] L'analyse des effets de seuil à 55 ans, voire 58 ans comme pour les ruptures conventionnelles, pourraient ainsi nourrir une analyse en miroir, sur le recours des seniors aux différentes prestations de droit commun (cf. propositions suivantes sur l'accompagnement).

[271] Une démarche comparable pourrait être engagée sur les taux de retour à l'emploi, par exemple avec une enquête « sortants des listes » annualisée qui regrouperait les enquêtes trimestrielles. L'échantillon serait ainsi suffisamment représentatif pour porter dans l'analyse sur des tranches d'âge plus détaillées pour les seniors.

Recommandation n°4 : **Dans les publications, analyser spécifiquement la tranche d'âge des 55 ans et plus parmi les seniors, y compris pour les taux de retour à l'emploi.**

Dans le pilotage de Pôle emploi, intégrer une analyse de l'accès relatif des plus de 55 ans aux prestations.

5.2.2. L'évolution des pratiques des employeurs sur le recrutement passe par une évolution des méthodes et des mesures

[272] Pour réduire les risques de discrimination à l'embauche, les études de cabinets d'audit ou d'agences de notation préconisent aux entreprises de :

- formaliser leur processus de recrutement : définition des postes, recherche de candidats, conduite des entretiens, la sélection et la conservation des dossiers ;
- objectiver la sélection : critères, grilles d'entretien, comptes-rendus d'entretiens, collégialité des décisions, archivage des dossiers ;

- former les recruteurs aux méthodes de recrutement et à la prévention des risques de discrimination¹⁰⁹.

[273] Ils rejoignent ainsi les préconisations du Défenseur des droits pour renforcer l'objectivité des décisions de recrutement : définition des critères de sélection, traçabilité des décisions, etc., y compris pour les recrutements confiés à un prestataire externe (Pôle emploi, cabinets de recrutement, entreprises de travail temporaire¹¹⁰).

[274] Comme le prévoit déjà le code du travail dans son article L2323-32 créé par loi n°92-1446 du 31 décembre 1992, cette formalisation pourrait prendre la forme de tableaux de bord consultables par les institutions représentatives du personnel (IRP), dans les entreprises qui en seraient pourvues : *« Le comité d'entreprise est informé, préalablement à leur utilisation, sur les méthodes ou techniques d'aide au recrutement des candidats à un emploi ainsi que sur toute modification de ceux-ci. Il est aussi informé, préalablement à leur introduction dans l'entreprise, sur les traitements automatisés de gestion du personnel et sur toute modification de ceux-ci. Le comité d'entreprise est informé et consulté, préalablement à la décision de mise en œuvre dans l'entreprise, sur les moyens ou les techniques permettant un contrôle de l'activité des salariés. »*

Recommandation n°5 : Pour réduire les risques de discriminations à l'embauche, inviter les entreprises à formaliser leurs processus de recrutement et à en assurer le suivi par la tenue de tableaux de bord consultables par les institutions représentatives du personnel (IRP).

[275] La mission préconise que des audits sur la discrimination puissent être mis en place, dans des conditions proches de celles que la mission relative à l'égalité professionnelle hommes-femmes¹¹¹ propose. Ainsi, l'un des éléments qui pourrait être imposé à une entreprise en cas de condamnation pour discrimination – voir de réclamations du défenseur des droits – serait qu'un audit extérieur payé par l'entreprise, soit mis en place au sein de l'entreprises.

[276] Ces audits d'organisation pourraient également être conduits de façon positive, par des entreprises volontaires, qui pourraient ainsi bénéficier d'une visibilité intégrée dans une démarche diversité.

Recommandation n°6 : Diligenter des audits d'organisation auprès d'entreprises sur leur gestion des risques de discriminations à l'embauche des seniors, soit dans le cadre de condamnations pénales, soit sur la base du volontariat

5.2.3. Les outils de Pôle emploi de lutte contre les discriminations à l'embauche mériteraient d'être mieux valorisés et évalués

[277] Depuis longtemps, l'ANPE, puis Pôle emploi, exercent un contrôle sur les offres d'emploi mises en ligne sur son site, en éliminant au maximum les offres discriminatoires, en tout cas de façon ouvertes.

¹⁰⁹ Voir annexe 4 : Une revue de littérature sur la demande de travail.

¹¹⁰ Voir annexe 3 : Les règles du droit européen et français sur la discrimination par l'âge et leur application jurisprudentielle.

¹¹¹ Rapport IGAS n°2013-001P.

- [278] Par ailleurs, certaines aides au recrutement, développées plus récemment, sont fournies aux entreprises par Pôle emploi, fondées sur le repérage des habiletés nécessaires au poste de travail proposé, et qui permettent également d'élargir le champ des candidats possible. Pôle emploi utilise ainsi une méthode de recrutement par simulation (MRS) favorisant un jugement analytique des candidats par la mise en situation et sur la base des aptitudes révélées par des tests. Cette méthode s'est vue décerner, en 2007, le label de la HALDE dans le cadre de l'année européenne de l'égalité des chances pour tous. Elle peut se révéler particulièrement efficace pour l'embauche des seniors, leur donnant une chance réelle de démontrer la transférabilité de leur capital humain.

Recommandation n°7 : Recourir plus systématiquement à la méthode de recrutement par simulation pour les seniors ; le faire ressortir dans les indicateurs des tableaux de bord préconisés dans la recommandation n°5.

- [279] Le service de l'emploi britannique conditionne son offre de service de recrutement aux employeurs à la condition que ceux-ci aient plusieurs postes à offrir et prennent l'engagement de recevoir l'ensemble des demandeurs d'emploi qui leur sont présentés par le service public de l'emploi, sans voir préalablement à cet entretien leur CV. L'objectif est de permettre aux plus âgés de franchir la barrière du premier entretien¹¹².
- [280] Des clauses similaires mais moins contraignantes invitent les grands comptes partenaires de Pôle emploi à étudier les CV des publics cibles précisés dans les accords, dont les seniors font partie. Le taux des mises en relations positives des seniors dans le cadre de ces partenariats est décevant et aucun bilan rigoureux des effets de ces grands comptes est réalisé. Pôle emploi pourra s'assurer que les grands groupes, et leurs établissements, reçoivent bien tous les candidats sélectionnés et présentés par Pôle emploi quel que soit leur âge, cette préconisation s'appliquant d'ailleurs autant aux seniors qu'aux autres publics visés dans ces partenariats.
- [281] La mission n'a pu disposer de bilans de ces partenariats et considère qu'il serait utile de les évaluer, y compris par un prestataire externe, avant leur renouvellement.

Recommandation n°8 : S'assurer que les grandes entreprises ayant conclu un accord de partenariat avec Pôle emploi reçoivent bien tous les candidats présentés, quel que soit leur âge et effectuer des bilans des effets de ces partenariats sur chacun des publics cibles visés par ces grands comptes, notamment le seniors

5.2.4. Une réflexion sur les différences de traitement fondées sur l'âge reconnues par le droit, notamment la proximité de la retraite, mériterait d'être entamée

- [282] Selon l'art. L. 1133-2 du code du travail, « *les différences de traitement fondées sur l'âge ne constituent pas une discrimination lorsqu'elles sont objectivement et raisonnablement justifiées par un but légitime, notamment par le souci de préserver la santé ou la sécurité des travailleurs, de favoriser leur insertion professionnelle, d'assurer leur emploi, leur reclassement ou leur indemnisation en cas de perte d'emploi, et lorsque les moyens de réaliser ce but sont nécessaires et appropriés. Conformément aux dispositions de l'article 6§1 de la directive communautaire de 2000, ces différences peuvent notamment consister en :*
- 1° *L'interdiction de l'accès à l'emploi ou la mise en place de conditions de travail spéciales en vue d'assurer la protection des jeunes et des travailleurs âgés ;*
 - 2° *La fixation d'un âge maximum pour le recrutement, fondée sur la formation requise pour le poste concerné ou la nécessité d'une période d'emploi raisonnable avant la retraite.* »

¹¹² European employment observatory review: employment policies to promote active ageing, 2012, p.30.

[283] La partie soulignée du second alinéa de cet article a déjà donné lieu à une jurisprudence compliquée rappelée *supra*¹¹³. En outre, comme le montrent les études sur les opinions des employeurs, le report progressif de l'âge du taux plein à 67 ans n'a pas encore été accompagné d'un changement des représentations des employeurs, particulièrement pour les 60 ans et plus. Le faible taux d'emploi de cette catégorie d'âge en est l'un des signes. L'écart entre l'âge légal et l'âge à partir duquel un salarié peut bénéficier d'une retraite à taux plein car il a tous ses trimestres risque de s'accroître. Il sera dès lors de plus en plus difficile pour le juge d'apprécier ce critère.

Recommandation n°9 : Avec le concours juridique du Défenseur des droits, le ministère du Travail pourrait étudier l'opportunité de revoir l'alinéa 2 de l'article L. 1133-2 du code du travail pour éviter tout préjudice à l'embauche des seniors demandeurs d'emploi à l'approche de l'âge de la retraite. Cette réflexion impose de prendre en compte le droit et la jurisprudence européenne, l'alinéa concerné résultant d'une transposition directe d'une directive.

5.2.5. Etablir un rapport annuel sur les discriminations à l'embauche dont les seniors sont victimes

[284] La transformation des représentations sur l'âge est un élément essentiel dans la modification des pratiques de recrutement des seniors par les entreprises et le plan concerté 2006-2010 y avait déjà consacré un volet¹¹⁴.

[285] La mission préconise qu'un rapport annuel sur la lutte contre les discriminations à l'embauche dont les seniors sont victimes puisse être coordonné et publié par le Défenseur des droits. La nouveauté de ce rapport viendrait du rassemblement de l'ensemble des éléments de connaissances et d'actions publiques menées dans la lutte contre la discrimination par l'âge. Ce rapport s'appuierait notamment :

- sur les données élaborées par la DARES dans le cadre de la recommandation n°3 de la mission,
- sur un bilan de Pôle emploi sur ses actions dans la lutte contre les discriminations à l'embauche des seniors (recommandations n° 7 et 8),
- sur les éléments du baromètre réalisé par l'IFOP pour l'Organisation internationale du travail et le Défenseur des droits, mesure à fréquence régulière « la perception des discriminations au travail » qui comprend des éléments sur les seniors
- sur la mise en avant des bonnes pratiques des entreprises, repérées notamment à travers les actions de Pôle emploi ou le rapport annuel du Parlement dans la mise en œuvre du contrat de génération (recommandation n°1),
- sur un bilan des jurisprudences permettant d'éclairer les entreprises, notamment sur les dispositifs et pratiques neutres en apparence mais susceptibles d'entraîner des discriminations indirectes et sur les différences de traitement liées à l'âge admises par la loi.

[286] Dans la mesure où de nombreux organismes s'intéressent déjà à la question de la gestion des âges et de l'emploi dans l'entreprise, et que c'est une question souvent traitée dans le cadre d'accords, la mission préconise que ce rapport soit centré sur le recrutement et n'intègre pas les éléments relatifs au maintien dans l'emploi. Il ne s'agit pas de nier que la première mesure de prévention du chômage des seniors est le maintien dans l'emploi, mais d'insister sur l'importance de perspectives possibles de retour à l'emploi, dans un contexte où les seniors sont, plus que les autres, au chômage à la suite d'un licenciement.

¹¹³ Voir annexe 3 : Les règles du droit européen et français sur la discrimination par l'âge et leur application jurisprudentielle, p.5.

¹¹⁴ Rappeler le plan

Recommandation n°10 : Confier au Défenseur des droits l'élaboration d'un rapport annuel consacré à la lutte contre les discriminations dont les seniors sont victimes lors du recrutement.

5.3. Prévenir le chômage de longue durée des demandeurs d'emploi seniors

- [287] La part importante des demandeurs d'emploi seniors parmi les allocataires du régime de solidarité, leur part croissante dans les allocataires du revenu de solidarité active (RSA) illustrent bien la tendance : si les seniors ne sont pas les plus éloignés de l'emploi, ils s'en éloignent avec la persistance du chômage. Contrairement à d'autres chômeurs, notamment les plus jeunes, ils présentent des freins périphériques moindres à l'entrée mais qui apparaissent avec la durée du chômage. Leur situation face au logement ou à la mobilité se détériore avec la perte du pouvoir d'achat survenant à l'issue de la période d'indemnisation et en attendant la liquidation de leurs droits à la retraite. Leur santé physique et psychique se détériore face aux difficultés à faire le deuil de leur emploi précédent et aux obstacles pour retrouver un emploi. Ces effets du chômage de longue durée, communs avec d'autres chômeurs inscrits depuis longtemps à Pôle emploi, sont d'autant plus préoccupants pour les seniors du fait de leur faible chance de retrouver un emploi.

5.3.1. ... par un entretien d'inscription et de diagnostic plus approfondi pour les seniors

- [288] Ces observations plaident pour une prise en charge précoce des demandeurs d'emploi seniors par Pôle emploi pour prévenir l'exclusion définitive du marché du travail. Cet enjeu est d'autant plus important que la retraite est plus tardive et la transition emploi-retraite potentiellement de plus en plus longue.
- [289] Pour ces publics, lors de l'entretien d'inscription et de diagnostic (EID), la part dévolue au diagnostic devra être nécessairement plus longue, du fait même d'une plus longue expérience professionnelle.
- [290] Il s'agit d'une mesure d'autant plus importante que la mise en place d'un accompagnement des chômeurs de plus de 50 ans dès le premier mois n'est plus évoquée dans le cadre du plan stratégique 2015 de Pôle emploi.

Recommandation n°11 : Prévoir une prise en charge précoce et une séquence plus longue dévolue au diagnostic lors de l'entretien d'inscription et de diagnostic (EID) des seniors. A partir de l'évolution relative des taux de retour à l'emploi des seniors, envisager un premier entretien d'accompagnement à échéance rapprochée de l'EID.

5.3.2. ... par une prise en compte ciblée des prestations et non par leur renforcement indifférencié

- [291] La mission ne préconise pas d'augmenter de façon globale le taux d'accès à la formation des plus de 50 ans.
- [292] Le constat d'un moindre recours des demandeurs d'emploi de 45 ans et plus à la formation, en comparaison aux plus jeunes, ou leur très faible présence dans les contrats de professionnalisation semblent corrélés à leur peu d'envie de « retourner à l'école ». Les *verbatim* des conseillers de Pôle emploi vont également dans ce sens. La question des qualifications ne se poserait pas différemment que pour les autres classes d'âge (« On retrouve la problématique identique sur la population jeune non qualifiée »), mais elle s'ajoute, pour les seniors, à celle de l'âge. Selon un conseiller, « Il y a deux problèmes distincts : l'âge et le manque de qualification La conjonction des deux rend la recherche d'emploi quasi impossible. ».
- [293] Par ailleurs, dans les chiffres que la mission a obtenu sur le contrat de transition professionnelle, elle a constaté un taux d'accès des seniors à la formation élevé et similaire à celui des autres tranches d'âge, mais parallèlement à un taux de retour à l'emploi qui perdurait à un niveau de 10 points inférieur à celui des autres tranches d'âge.

- [294] De plus, sans pouvoir l'étayer finement faute d'éléments de bilan, la mission estime qu'un recours plus important à la formation pourrait faire prendre du retard aux seniors pour entreprendre une recherche active d'emploi, toute solution d'attente pouvant déboucher pour eux à une perte de leur employabilité difficile à récupérer par la suite.
- [295] C'est pourquoi la mission préconise de privilégier des actions de formation répondant à un objectif immédiat d'adaptation à des postes existants. Lorsque les compétences des demandeurs d'emploi seniors sont inadaptées aux emplois vacants tournés vers les technologies les plus récentes, ils pourraient utilement bénéficier des prestations Pôle emploi destinées à cet effet, en particulier les actions de formation préalables au recrutement et la préparation opérationnelle à l'emploi (POE).
- [296] Dans l'accès aux différentes prestations offertes aux demandeurs d'emploi, la mission écarte, de la même façon que pour la formation, une approche systématisée qui conduirait à un suivi en miroir de la part des seniors dans la demande d'emploi et de leur part dans chacune des prestations.
- [297] En revanche, les constats de la mission soulignent l'importance des prestations de bilan et d'évaluation pour les seniors. Le Plan de l'ANPE de 2008, l'avis des conseillers des CSP, l'expérience allemande étudiée convergent sur ce point. La mission préconise ainsi, pour les seniors, de renforcer leur accès aux prestations de bilan et d'évaluation pour valoriser leur expérience et leur savoir-faire (BCA, CPP, EMT, EMT¹¹⁵). Cette orientation apparaît d'autant plus importante que les seniors y accèdent aujourd'hui relativement moins que les plus jeunes, avec des écarts très significatifs.

Recommandation n°12 : Prescrire aux seniors davantage de prestations de bilan et d'évaluation afin de mesurer la transférabilité de leur expérience et des formations très courtes, préparant à une prise de poste opérationnelle avec une embauche à la clé.

5.4. Maintenir les conditions d'indemnisation plus favorables des demandeurs d'emploi seniors

- [298] Une récente étude du Centre pour la recherche économique et ses applications (CEPREMAP) propose de remettre l'assurance chômage des seniors dans le droit commun d'indemnisation et de mettre fin au dispositif particulier qui permet de prolonger la période d'indemnisation de l'assurance chômage jusqu'à l'âge du taux plein de la pension de retraite si l'on est au chômage à 61 ans¹¹⁶. Cette disposition coûte 800 millions d'euros par an à l'UNEDIC.
- [299] Elle propose donc de faire bénéficier les chômeurs de plus de 50 ans de deux années d'indemnisation. En revanche, pour les chômeurs à moins de quatre ans de l'âge du taux plein, toute sortie du chômage dans les 15 premiers mois se solderait par une pension augmentée une fois atteint l'âge de la retraite selon un taux de majoration décroissant avec la durée de chômage. Ces bonus seraient payés par l'assurance chômage et pourraient être considérés, selon cette étude, comme une activation des dépenses d'allocation de chômage¹¹⁷.
- [300] L'intérêt de cette étude, pour la mission, est qu'elle lie la question de la réduction de la durée d'indemnisation des chômeurs seniors et celle, liée, de « l'activation » des dépenses d'indemnisation avec un mécanisme d'intéressement spécifique lié à la retraite.
- [301] Pour la mission, une telle proposition présente deux limites :

¹¹⁵ Bilan de compétences approfondi ; Confirmer son projet professionnel ; Evaluation en milieu de travail ; Evaluation en milieu de travail préalable au recrutement.

¹¹⁶ Une entrée au chômage à 58 ans donne un droit à l'assurance chômage potentiellement long, avec l'allocation de maintien des droits, à terme jusqu'à 67 ans avec l'allongement de l'âge de la retraite. Selon l'auteur de l'étude, cette situation est de fait une préretraite qui ne dit pas son nom. J.-O. Hairault, *Pour l'emploi des seniors - Assurance chômage et licenciements*, CEPREMAP, 2012

¹¹⁷ Une sortie après quinze mois n'aurait aucune conséquence sur le niveau de la pension. Une fois atteint la fin de droit des deux années, le chômeur aurait la possibilité de liquider sa pension, avant même l'âge légal, mais en subissant les décotes en cas de trimestres manquants par rapport à l'âge du taux plein. Id.

- elle repose sur l'idée qu'une incitation financière portant sur les demandeurs d'emploi permettra de modifier les comportements des salariés, alors même que la mission a montré que la question de la discrimination par les entreprises, souvent intériorisée par les chômeurs seniors, est majeure dans les freins au retour à l'emploi des seniors ;
- les chômeurs indemnisés par l'assurance-chômage ont des taux de reprise d'emploi supérieurs aux demandeurs d'emploi indemnisés par le régime de solidarité ou aux non-indemnisés. En 2011, le taux de reprise d'emploi des chômeurs indemnisés au titre de l'assurance-chômage était de 58 %, contre 47 % pour ceux indemnisés au titre du régime de solidarité et 41 % pour les non-indemnisés¹¹⁸. Ces chiffres traduisent certes une distance plus grande à l'emploi des non indemnisés mais ils reflètent aussi le fait que quelqu'un ayant des ressources diminuées, voire au dessous du seuil de pauvreté, trouve moins facilement un emploi que quelqu'un ayant des ressources plus élevées lui permettant notamment d'avoir un logement et un véhicule.

[302] Or, dans un contexte de crise économique de rationnement de la demande de travail, où le taux relatif de retour à l'emploi des seniors ne cesse de se dégrader, cette préconisation conduirait à un accroissement de la pauvreté des seniors. L'augmentation du recours au RSA par les seniors, alors même que le taux de non-recours est particulièrement élevé dans cette population, montre que cette évolution est déjà entamée. Un raccourcissement de la durée d'indemnisation et la suppression de l'allocation de maintien des droits aboutirait mécaniquement à augmenter les basculements de l'assurance-chômage vers des minimas sociaux.

[303] La mission a également noté que, en Allemagne, depuis la réforme dite "Hartz IV" entrée en vigueur en 2005, la durée d'indemnisation par l'assurance chômage a été réduite à un an. Mais, pour les chômeurs âgés de 55 ans et plus, cette durée maximale d'indemnisation est portée de 12 mois à 18 mois et, depuis le premier janvier 2008, elle est de 24 mois pour les demandeurs d'emploi de plus de 58 ans.

Recommandation n°13 : Dans l'état actuel du marché du travail, conserver une durée d'indemnisation de 36 mois pour les seniors dans le cadre de la future négociation sur la convention d'assurance- chômage.

[304] En revanche, la mission considère qu'il serait possible de mener des actions visant à une « activation » des dépenses d'assurance-chômage, notamment pour les seniors.

[305] En Allemagne, dans le cadre du programme Perspektive 50plus (cf. partie 4.3) ou dans des actions locales inspirées de ce programme (cf. la « Berliner Joboffensive » dans le rapport spécifique), la mission a noté que les coûts d'un accompagnement renforcé, essentiellement des embauches supplémentaires de conseillers, étaient rapprochés des économies issues de la reprise d'emploi. Ainsi, l'évaluation du Programme allemand Perspektive 50plus montre qu'en moyenne, le coût moyen d'accompagnement par intégration dans le cadre du programme Perspective 50plus est ainsi nettement inférieur à celui de l'accompagnement ordinaire dans le cadre du livre II du code social allemand pour le même groupe d'âge ; 8 757€ par intégration durable pour le programme Perspektive 50plus et 13 302€ par insertion pour les jobs centers traditionnels (l'insertion étant de plus une notion plus large que les seuls emplois durables).

[306] La mission propose de faire de même, et de rapprocher le différentiel de coût entre un accompagnement renforcé et un accompagnement ordinaire, avec les économies possibles réalisées sur les allocations en cas de reprise plus rapide d'une activité.

[307] Compte tenu des nombreuses questions méthodologiques que soulèverait un tel travail, la mission suggère qu'un groupe de travail composé de l'UNEDIC, de Pôle emploi et de la DARES soit chargé de ce travail qui pourrait être réalisé dans le cadre du comité technique tripartite prévu par la convention tripartite.

¹¹⁸ DARES Analyses janvier 2013, n°004

Recommandation n°14 : Effectuer un calcul économétrique pour mesurer le coût économique *ex ante* d'un accompagnement renforcé, comparant le surcoût issu de cet accompagnement renforcé au regard des économies réalisées sur les allocations servies et des nouvelles recettes procurées par les cotisations.

5.5. Mettre en place des expérimentations locales et partenariales sur la prise en charge des demandeurs d'emploi de plus de 50 ans

- [308] L'expérience du programme allemand Perspektive 50plus, de même que les actions menées par l'unité territoriale de la DIRECCTE Ile de France dans le Val d'Oise, invitent à solliciter les acteurs locaux pour mettre en place des projets d'accompagnement renforcé vers l'emploi des seniors au chômage, avec des partenaires implantés localement et librement choisis.
- [309] La mission propose ainsi de lancer un appel à projets auprès de l'ensemble des agences locales de Pôle emploi, spécialisées ou non, pour un accompagnement des seniors, avec un financement exceptionnel de la DGEFP pour les mesures d'accompagnement (et sans modification des règles d'indemnisation des chômeurs). Les agences locales pourraient y répondre en s'associant librement entre elles et avec des partenaires qu'elles estimeraient les plus à même de contribuer au projet.
- [310] La mission insiste sur la sollicitation directe des agences locales, afin d'éviter tout risque de centralisation, que ce soit par les services départementaux ou régionaux, ceux de l'Etat ou de Pôle emploi. Confier l'initiative aux agences locales permet également de mobiliser l'expertise des conseillers seuls directement en contact aussi bien avec les demandeurs d'emploi qu'avec les recruteurs.
- [311] La mission propose de dégager un montant annuel, compris entre 10 M€ et 50 M€ pour ces expérimentations. Sur la base d'un coût salarial total de 50 000 € et d'un ratio moyen d'encadrement de 1 ETP pour 60 chômeurs seniors (ratio constaté dans le programme allemand Perspektive 50plus), ce financement correspond à l'accompagnement de 12 000 à 60 000 seniors (financement de 200 à 1 000 ETP). Pour financer ce montant, la DGEFP pourrait mobiliser le Fonds social européen.
- [312] La durée de l'expérimentation, et les financements associés, devraient être prévus pour une durée supérieure à un an, afin que les partenariats puissent être mis en place et évoluer en fonction des besoins ou ajustements nécessaires.
- [313] Le financement pourrait être défini dès le lancement des projets en fonction des objectifs de taux de retour à l'emploi ou du nombre de personnes accompagnées. Le principe du libre emploi des fonds par les porteurs de projet devrait être acté, en particulier la liberté de définition des modalités et mesures d'accompagnement et du ratio d'encadrement.
- [314] Dès l'origine de l'expérimentation, il serait souhaitable de prévoir :
- des outils et mécanismes d'échanges entre les différents projets pour partager les meilleurs pratiques ;
 - son évaluation scientifique externe en fin d'expérimentation

- [315] En cours d'expérimentation, il pourrait être envisagé une évaluation intermédiaire, permettant d'identifier des bonnes pratiques qui pourraient être reprises dans le mode habituel de gestion des agences de Pôle emploi.

Recommandation n°15 : Lancer un appel à projets expérimentaux pour trois ans auprès des agences locales de Pôle emploi sur l'accompagnement renforcé et personnalisé des demandeurs d'emploi seniors, avec une enveloppe dédiée de financement annuel comprise entre 10 et 50 M€.

Liste des recommandations

N°	Recommandation	Autorité responsable	Echéance
1	Dans le cadre du rapport du gouvernement au Parlement, consacrer un volet à la part du recrutement dans la mise en œuvre du contrat de générations Valoriser les bonnes pratiques de recrutement des entreprises le mettant en œuvre sous forme de trophées annuels	Législateur / DGEFP	2014
2	Reconduire les enquêtes spécifiques sur l'offre d'emploi et le recrutement quel que soit l'âge et celles sur les représentations et les pratiques des employeurs en matière d'activité des seniors. Relancer les travaux économiques sur les freins au recrutement des seniors	coordination et impulsion DARES	2014
3	Communiquer à l'aide d'une publication statistique sur les écarts constatés selon l'âge dans le recrutement des salariés représentant des caractéristiques toutes choses égales par ailleurs au regard du marché de l'emploi (qualification, ancienneté du chômage, secteur et métier d'origine, etc.)	DARES	2014
4	Dans les publications, analyser spécifiquement la tranche d'âge des 55 ans et plus parmi les seniors, y compris pour les taux de retour à l'emploi. Dans le pilotage de Pôle emploi, intégrer une analyse de l'accès relatif des plus de 55 ans aux prestations	DARES sur les demandeurs d'emploi, ACOSS sur les données de recrutement, DREES sur le RSA, Pôle emploi	dès les prochaines publications, la plupart des données étant disponibles
5	Pour réduire les risques de discriminations à l'embauche, inviter les entreprises à formaliser leurs processus de recrutement et à en assurer le suivi par la tenue de tableaux de bord consultables par les Institutions représentatives du personnel (IRP)	ANACT / campagne de communication	Second semestre 2013
6	Diligenter des audits d'organisation auprès d'entreprises sur leur gestion des risques de discriminations à l'embauche des seniors, soit dans le cadre de condamnations pénales, soit sur la base du volontariat	DGEFP	Second semestre 2013
7	Recourir plus systématiquement à la méthode de recrutement par simulation pour les seniors ; le faire ressortir dans les indicateurs des tableaux de bord préconisés dans la recommandation n°5	Pôle emploi et les recruteurs (entreprises et intermédiaires de l'emploi)	Second semestre 2013
8	S'assurer que les grandes entreprises ayant conclu un accord de partenariat avec Pôle emploi reçoivent bien tous les candidats présentés, quel que soit leur âge et effectuer des bilans des effets de ces partenariats sur chacun des publics cibles visés par ces grands comptes, notamment les seniors	Pôle emploi	Mise en œuvre de programmes d'évaluation pilotés par le comité d'évaluation de Pôle emploi
9	Avec le concours juridique du Défenseur des droits le ministère du Travail pourrait étudier l'opportunité de revoir l'alinéa 2 de l'article L. 1133-2 du code du travail pour éviter tout préjudice à l'embauche des seniors demandeurs d'emploi à l'approche de l'âge de la retraite	DGT, Défenseur des droits	Second semestre 2013
10	Confier au Défenseur des droits l'élaboration d'un rapport annuel consacré à la lutte contre les discriminations dont les	Défenseur des droits sur demande du ministre du	2014

	seniors sont victimes lors du recrutement	Travail	
11	Prévoir une prise en charge précoce et une séquence plus longue dévolue au diagnostic lors de l'entretien d'inscription et de diagnostic (EID) des seniors. A partir de l'évolution relative des taux de retour à l'emploi des seniors, envisager un premier entretien d'accompagnement à échéance rapprochée de l'EID	Pôle emploi	6 à 12 mois après l'entrée en vigueur des nouveaux dispositifs d'accompagnement
12	Prescrire aux seniors davantage de prestations de bilan et d'évaluation afin de mesurer la transférabilité de leur expérience et des formations très courtes, préparant à une prise de poste opérationnelle avec une embauche à la clé	Pôle emploi	Dès à présent
13	Dans l'état actuel du marché du travail, conserver la filière longue d'indemnisation pour les demandeurs d'emploi de 50 ans et plus	UNEDIC	La prochaine convention d'assurance chômage, second semestre 2013
14	Effectuer un calcul économétrique pour mesurer le coût économique <i>ex ante</i> d'un accompagnement renforcé, comparant le surcoût issu de cet accompagnement renforcé au regard des économies réalisées sur les allocations servies et des nouvelles recettes procurées par les cotisations	Pôle emploi dans le cadre du comité technique tripartite prévu pour le suivi de la convention tripartite Etat, UNEDIC et Pôle emploi 2012-2014	La prochaine convention d'assurance chômage, second semestre 2013
15	Lancer un appel à projets expérimentaux pour trois ans auprès des agences locales de Pôle emploi sur l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi seniors, avec une enveloppe dédiée de financement annuel comprise entre 10 M€ et 50 M€.	DGEFP, Pôle emploi	lancement de l'appel à projets en septembre 2013 pour démarrage des expérimentations au 1 ^{er} janvier 2014

Liste des personnes rencontrées ou contactées

Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle

Isabelle Eynaud-Chevalier, chef de service « politique de l'emploi et de la formation professionnelle »

Marc-Antoine Estrade, chef du département synthèses

Christine Charpail, chargée de mission du département synthèses

Raphaël Arnoux, chef adjoint de la mission FNE, sous-direction mutations de l'emploi et développement de l'activité

Yasmina Lahlou, chef de la mission « gestion du volet central », sous direction du fonds social européen

Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)

Christel Colin, sous-directrice chargée du suivi et de l'évaluation des politiques d'emploi et de la formation professionnelle

Philippe Scherrer, sous-directeur « emploi et marché du travail »

Cyril Nouveau, chef du département « marché du travail »

Pôle Emploi

Conseil d'administration

François Nogué, président du conseil d'administration

Siège

Thomas Cazenave, directeur général adjoint en charge de la stratégie, de la coordination et des relations institutionnelles

Odile Marchal, en charge de la gouvernance à la direction de la stratégie de la coordination et des relations institutionnelles

Florence Dumontier, directrice générale adjointe des opérations

François Marie-Rose, directeur adjoint de l'offre de services à la direction des opérations

Bernard Ernst, directeur études, statistiques et prévision

Annie Gauvin, directrice de l'évaluation et des études

Catherine Poux, directrice des systèmes de management de la qualité et du contrôle interne

Chrystelle Miot, chargée de mission à la direction des systèmes de management de la qualité et du contrôle interne

Marion Badenes-Lopes, direction des services aux clients, département des services aux entreprises

Ludovic Guillotin, direction des services aux clients, département des services aux entreprises

En lien avec l'enquête CSP

- au siège de Pôle emploi :

Sandrine HERVE-CHANUT, chef de projet national CRP, CTP et CSP

- à la plateforme territoriale spécialisée 74, pôle Emploi Rhône Alpes :

Thierry FIQUET, directeur

Carine DEGALLAIX

Maryna PERRET

Nadine DELPOUX

- dans les autres agences enquêtées (noms des directeurs-trices sollicités et lieux)

Frédéric LATKA, A2s Douaisis Cambrésis

Jean HATTON, A2s Valenciennes Maubeuge

Anne-Marie VERRAES, A2s Roubaix- Tourcoing

Françoise DEPECKER, A2s Villeneuve d'Ascq
Marie-Blandine LEDRU, A2s Lens Dolet
Cathy SIROP, A2s Artois Ternois
Sandrine LEMAIRE, A2s Dunkerque
Cédric DELHORBE, St Quentin
Samir GHALEM, Le Havre
Sylvie ROGER, Rouen
Denise MASSALOUX, Limoges
Sylvaine REDARES, Bassin Annonay-Tournon
Odile BRISSET, Cherbourg
Alain VANHAESEBROUCK, Rodez
Michèle CHEVALIER, Saint Nazaire
Anne DANYCAN, Brest
Patricia PIERRE, A2S Rennes
Marie-Claude FROUSTEY, A2S Agen (Villeneuve sur Lot)
Pierre Colombani, A2S Dordogne (Bergerac)
Catherine MOREL, Saint Dié
Jacqueline CLIPET, Calais
Elisabeth MULLER, Etang de Berre
Isabelle FEYDELLE, Brioude

Direction territoriale déléguée 92 Nord

Marie-Luce Lombardi, directrice territorial déléguée
Sylvie Collin, directrice de l'agence de Nanterre Cadres

Direction territoriale du Val d'Oise

Joëlle Casorla, directrice territoriale

Agence pour l'emploi des cadres

Agence de la défense de l'APEC

Guy Gustin, responsable des services aux cadres, Région parisienne
Anita Boisard, responsable des services aux cadres, La Défense

Défenseur des droits

Christine Jouhannaud, directrice du département Protection sociale, travail et emploi, chef du pôle
Emploi public
Slimane Laoufi, chef du pôle Emploi privé, département Protection sociale, travail et emploi

UNEDIC

Pierre CAVARD, directeur des études et des statistiques (DEA)
Jean-Paul BLOUARD, chargé de mission à la DEA
Cécile LAFFITEAU, chargée d'études à la DEA
Marie-Hélène MULH, chargée d'études à la DEA
Arnaud VINSON, auditeur interne

OCDE

Anne Sonnet, analyste principale de l'emploi, Division de l'analyse des politiques de l'emploi
Hilde Olsen, Consultante, Division des politiques sociales

Personnalités qualifiées

Philippe DOLE, IGAS

VAL D'OISE

Unité territoriale du Val d'Oise (UT95) de la DIRRECTE Ile de France

Didier Tillet, directeur de l'unité territoriale du Val d'Oise

Catherine Carpentier, directrice adjointe de l'unité territoriale du Val d'Oise

Hakim Kamouche, chef de projet pour l'emploi des seniors, responsable du service FSE à l'UT 95

Association Convergences emploi de Cergy (plan local pour l'insertion et l'emploi)

William AMERI, responsable du PLIE de Cergy

Mme Wysocka, responsable du Point conseil emploi de la mairie de Vauréal

Ghislaine Stumpert, référent du PLIE adultes pour la ville de Vauréal

CHAMPAGNE-ARDENNES

AFPA Transitions

Olivier CENDRAS, responsable d'antenne, AFPA Transitions Champagne-Ardenne

Mélessandre GRATAROLI, consultante, AFPA Transitions Champagne-Ardenne

ALLEMAGNE

Centre d'information et de recherche sur l'Allemagne contemporaine (CIRAC – Université de Cergy-Pontoise)

René Lasserre, directeur du CIRAC

Solène Hazouard, ingénieure d'études

Cécile Santoul, documentaliste

Ministère fédéral du travail et des affaires sociales (Bundesministerium für Arbeit und Soziales – BMAS)

M. Lutz NAUDET

GSUB (Gesellschaft für soziale Unternehmensberatung) – prestataire du BMAS

Dr Reiner ASTER, P-DG de la société GSUB

Dr Dieter SIMON, responsable du programme Perspektive 50plus

Projet « Berliner Joboffensive »

Mme Barbara DAMERAU, Agence fédérale du travail (antenne régionale de Berlin et du Brandebourg), directrice du projet « Berliner Joboffensive »

Mme Anja SCHILLING, Agence fédérale du travail (antenne régionale de Berlin et du Brandebourg), chargée de mission

Mme PALESCH, chef de bureau pour le placement de chômeurs au Jobcenter Berlin Steglitz-Zehlendorf

M. Ronald ZAUSCH, Agence fédérale du travail (antenne régionale de Berlin et du Brandebourg), chef de bureau

Pacte pour l'emploi « Intakt 50plus Berlin »

Mme Manja KRAATZ, directrice du jobcenter Mitte

M. Maik STEINBERG, directeur du jobcenter Steglitz/Zehlendorf

Mme Sonja HEINRICH, jobcenter Steglitz/Zehlendorf

Mme Birgid ZOSCHNIK, présidente de la section Berlin sud de la Fédération des PME (BVMW)

Mme Petra MEYER, fédération allemande des syndicats DGB de Berlin-Brandebourg

Mme Margit STREHLE, présidente CIMDATA

Mme Simone PREIß, coordinatrice de projet Mypegasus
M. Joachim HAMANN, responsable de projet Mypegasus
Mme Hella GNAUCK, responsable de projet Mypegasus
Mme Barbara FRANKE, responsable de projet Mypegasus

Pacte pour l'emploi « Havelperspektive 50plus »

Mme Anja HEYNE, directrice du jobcenter Havelland et coordonnatrice du pacte
Mme Manuela WEBER, responsable de projet, jobcenter Havelland
M. Steffen OSBECK, responsable de projet, jobcenter Brandenburg an der Havel
Mme Gabriele HOLZHAUER, conseillère, jobcenter Havelland
Mme Petra MÜLLER, jobcenter Havelland
M. Heinz ZIESECKE, ambassadeur du pacte
Mme AnkeHESSE, cliniques Havelland partenaires du pacte
Mme Laura FIDLER, stagiaire
Mme Christiane WIELOCH, en charge du pacte à la société GSUB

Fédération de syndicats allemands DGB (Deutscher Gewerkschaftbund)

M. Ingo KOLF, coordonnateur pour l'ensemble des fédérations pour les politiques du marché du travail et la politique sociale internationale
Mme Alexandra KRAMER, département de la politique européenne

Ambassade de France à Berlin

M. Jacques SIMBSLER, conseiller social
Mme Laura SCHILLINGS, chargée de mission auprès du conseiller social
Mme Barbara HAHN, interprète

Annexe 1 Cadrage statistique sur l'emploi et le chômage des seniors et les politiques publiques d'emploi en leur faveur

1. LES STATISTIQUES DE L'EMPLOI ET DU CHOMAGE PAR AGE.....	78
1.1. <i>La France dans l'Europe</i>	78
1.2. <i>Les évolutions tendanciennes françaises de la population âgée de 55 à 64 ans</i>	80
1.3. <i>Les taux d'emploi par âge et genre en France depuis 2003</i>	81
1.4. <i>Les métiers des seniors</i>	82
1.4.1. <i>Les métiers où les seniors sont les plus représentés</i>	82
1.4.2. <i>Les métiers où les seniors sont les moins représentés</i>	83
1.5. <i>Les secteurs où sont employés les seniors</i>	83
1.6. <i>Les taux de chômage au sens du BIT</i>	84
1.7. <i>Les effectifs des demandeurs d'emploi par tranches d'âge détaillées</i>	85
1.7.1. <i>L'évolution des demandeurs d'emploi par catégories</i>	85
1.8. <i>Le chômage de longue durée</i>	87
1.9. <i>Les motifs d'inscription à Pôle emploi par âges</i>	88
1.9.1. <i>Les différents motifs d'inscription à Pôle emploi par âge</i>	88
1.9.2. <i>Les ruptures conventionnelles</i>	90
2. LES SENIORS BENEFICIAIRES DES DISPOSITIFS DE POLITIQUE D'EMPLOI ET DE FORMATION PROFESSIONNELLE.....	91
2.1. <i>Les contrats aidés</i>	91
2.2. <i>La formation des demandeurs d'emploi de plus de 50 ans</i>	93
2.2.1. <i>La formation des demandeurs d'emploi âgés</i>	93
2.2.2. <i>Les contrats de professionnalisation</i>	94
2.2.3. <i>Les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans et le dispositif d'aide à la création d'entreprise (NACRE)</i>	94

1. LES STATISTIQUES DE L'EMPLOI ET DU CHOMAGE PAR AGE

1.1. La France dans l'Europe

Tableau 17 : Indicateurs d'emploi et de chômage des 55-64 ans dans les principaux pays industrialisés en 2011

	Population en milliers, taux en %, évolution de taux en points											
	55 à 64 ans				dont 55 à 59 ans		dont 60 à 64 ans		15 à 64 ans			
	Population totale	Taux d'emploi	Part de chômage	Taux de chômage	Taux d'emploi	Part de chômage	Taux d'emploi	Part de chômage	Population totale	Taux d'emploi	Part de chômage	Taux de chômage
Union européenne à 27	62 161	47,4	3,5	6,8	62,5	4,9	31,4	2,0	331 416	64,3	6,9	9,7
Union européenne à 15	48 542	49,5	3,5	6,7	64,9	4,9	33,5	2,2	259 920	65,5	7,0	9,7
dont : France	8 012	41,5	2,9	6,5	64,0	4,9	18,9	0,9	40 054	64,0	6,5	9,3
Allemagne	10 353	59,9	4,1	6,5	73,8	5,1	44,2	3,1	53 730	72,5	4,7	6,0
Autriche	985	41,5	1,4	3,2	60,9	2,1	20,9	0,5	5 644	72,1	3,2	4,2
Belgique	1 359	38,7	1,6	4,0	55,1	2,5	20,8	0,6	7 220	61,9	4,8	7,2
Danemark	707	59,5	3,7	5,7	76,4	5,5	42,9	1,8	3 613	73,1	6,2	7,7
Espagne	5 098	44,5	7,8	15,0	55,3	10,4	32,7	5,0	31 127	57,7	16,0	21,8
Finlande	783	57,0	3,9	6,4	72,7	5,4	41,8	2,5	3 518	69,0	5,9	7,9
Grèce	1 343	39,4	3,7	8,5	50,7	5,4	28,1	1,9	7 230	55,6	12,1	17,9
Irlande	463	50,0	5,3	9,5	58,8	6,5	40,2	4,0	2 979	59,2	10,2	14,7
Italie	7 492	37,9	1,6	3,9	55,3	2,2	20,8	0,9	39 659	56,9	5,3	8,5
Luxembourg	55	39,3	1,1	-	54,6	1,5	20,9	0,6	344	64,6	3,3	4,9
Pays-Bas	2 164	56,1	2,4	4,2	72,0	3,1	40,0	1,8	10 994	74,9	3,5	4,4
Portugal	1 288	47,9	5,8	10,8	58,2	7,7	36,8	3,8	7 097	64,2	9,9	13,4
Royaume-Uni	7 267	56,7	3,0	5,0	69,9	4,0	44,1	1,9	40 599	69,5	6,2	8,2
Suède	1 177	72,3	3,6	4,7	82,0	4,0	63,2	3,1	6 113	74,1	6,1	7,7
OCDE (2010)	140 321	54,0	3,5	6,1	64,3	4,2	42,7	2,7	804 655	64,6	6,1	8,5
dont : Japon (2010)	18 610	65,2	3,5	5,0	74,5	3,4	57,1	3,4	81 120	70,1	3,9	5,3
Etats-Unis (2010)	35 885	60,3	4,6	7,1	68,1	5,2	51,2	4,0	199 125	66,7	7,2	9,8

Source : DARES Analyses n° 49, juillet 2012.

Concepts : activité au sens du BIT, âge atteint à la date de l'enquête, données en moyenne annuelle.

Lecture : en 2011, parmi les 62,2 millions d'habitants de l'Union européenne âgés de 55 à 64 ans, 47,4 % sont en emploi et 3,5 % sont au chômage, soit un taux de chômage de 6,8 %.

Sources statistiques : Insee, estimations Dares pour la France ; Eurostat, enquêtes Force de Travail pour l'UE27, l'UE15 et les pays de l'UE15 sauf la France ; OCDE pour l'OCDE, le Japon et les Etats-Unis.

- [316] En 2011, le taux d'emploi des 55-64 ans en France reste inférieur au taux d'emploi moyen dans l'Union européenne, à 27 pays et encore plus dans l'Union européenne à 15 (écart de 8 points). Cet écart est dû principalement à la faible contribution des 60-64 ans au marché du travail hexagonal. Alors que la France se situe désormais au dessus de la moyenne de l'UE27 pour les 55-59 ans (+1,5 point) et seulement 0,9 point en dessous de la moyenne de l'UE15, le taux d'emploi des 60-64 ans est inférieur en France de 12,5 points (respectivement 14,6 points) à la moyenne de l'UE27 (respectivement UE15) en 2011. »¹¹⁹(cf. tableau 1).

¹¹⁹ Dares Analyses n° 49, juillet 2012.

- [317] Par ailleurs, en évolution la DARES constate que « de 2000 à 2011, le taux d'emploi des 55-59 ans a augmenté un peu plus rapidement en France que dans l'Union européenne, pour les hommes comme pour les femmes, avec une croissance de 2 à 3 points supérieure par rapport à l'UE15 et l'UE27 »¹²⁰.
- [318] En revanche, une différence existe entre hommes et femmes sur la tranche d'âge 60-64 (pour les hommes, croissance supérieure de 2 points à l'UE27 et pour les femmes, croissance inférieure de près de 2 points à l'UE27) (cf. tableau 2)
- [319] S'agissant du taux de chômage, celui « des 55-64 ans en France est légèrement inférieur à la moyenne européenne en 2011 (6,5 % contre 6,8 % dans l'UE27 et 6,7 % dans l'UE15) tandis que la proportion de seniors au chômage est nettement plus faible (2,9 % contre 3,5 % dans l'UE27 et l'UE15). Entre 55 et 59 ans, la proportion de seniors français au chômage est égale à la moyenne européenne, tandis qu'avec la faiblesse du taux d'activité entre 60 et 64 ans en France, on ne compte que 1 % de chômeurs dans cette classe d'âge contre le double en moyenne dans l'UE27. »¹²¹

Tableau 18 : Taux d'emploi des 55-59 ans et des 60-64 ans dans les principaux pays industrialisés en 2011 par genre

	55 à 59 ans						60 à 64 ans					
	hommes			femmes			hommes			femmes		
	2011	evo 2000-2011	evo 1990-2000	2011	evo 2000-2011	evo 1990-2000	2011	evo 2000-2011	evo 1990-2000	2011	evo 2000-2011	evo 1990-2000
Union européenne à 27	70,3	+8,2	-	55,2	+16,2	-	39	+8,1	-	24,5	+8,7	-
Union européenne à 15	72,2	+8,8	-4	57,9	+17,2	+7	40,7	+9,8	-4	26,6	+11,8	0
dont : France	67,6	+11	-3	60,6	+18	+5	20,4	+10	-7	17,4	+7	-3
Allemagne	80,1	+14	-8	67,7	+21	+8	52,2	+25	-6	36,3	+24	+1
Autriche	72,4	+12	-	49,8	+24	-	27,1	+10	-	15,1	+7	-
Belgique	63,7	+12	+4	46,5	+22	+9	26,4	+8	-1	15,4	+8	+3
Danemark	78,1	-2	-2	74,8	+11	+7	49,6	+12	-11	36,2	+13	-4
Espagne	66,5	-2	-1	44,5	+20	+3	40	+1	-4	26	+11	0
Finlande	70,5	+14	-	74,9	+15	-	43,3	+18	-	40,4	+20	-
Grèce	67,1	-2	-2	35,3	+5	+2	37,5	-7	-1	19,3	-1	+1
Irlande	64,5	-7	+2	53	+19	+13	48,9	-4	+2	31,6	+13	+5
Italie	67,4	+17	-16	43,8	+21	+4	29,5	0	-5	12,8	+5	-2
Luxembourg	64,2	+8	-6	44,4	+24	+3	25,7	+9	-6	16	+4	+2
Pays-Bas	82,2	+13	+5	61,9	+23	+16	49,2	+23	+4	30,8	+20	+3
Portugal	64,4	-6	-3	52,5	+6	+9	43,1	-11	-1	31,2	-6	+13
Royaume-Uni	74,1	+3	-4	65,8	+10	+4	54,6	+7	-2	34,1	+9	+4
Suède	83,7	+3	-	80,3	+4	-	68,1	+19	-	58,2	+15	-
OCDE (2010)	73,5	+3	-2	55,5	+9	+4	51,5	+6	-3	34,5	+9	0
dont : Japon (2010)	88,0	-2	0	61,2	+4	+4	70,6	+7	-5	44,2	+6	-1
Etats-Unis (2010)	72,3	-3	0	64,2	+4	+6	55,1	+2	0	47,5	+8	+5

Source : id tableau 1

- [320] Ce tableau fait apparaître une différence significative entre hommes et femmes sur la tranche d'âge 55-59 ans, en comparaison avec la moyenne des pays européens : le taux d'emploi est 2,7 points au-dessous de la moyenne de l'UE27 pour les hommes et 5,4 points au-dessus de cette moyenne pour les femmes. Cette différence est liée à un taux d'activité des femmes plus élevé en France que dans la moyenne des pays européens, quel que soit l'âge.

¹²⁰ Cf. note précédente.

¹²¹ Cf. note précédente.

[321] Sur la tranche d'âge des 60-64 ans, le tableau 2 fait apparaître qu'en 2011, la France est au dernier rang en termes de taux d'emploi chez les hommes (écart de plus de 20 points par rapport à la moyenne de l'UE à 15) et dans les derniers pour celui des femmes (presque tous les pays européens ont un taux d'emploi des femmes de 60-64 ans supérieur à celui de la France, à l'exception de l'Autriche, de la Belgique et du Luxembourg).

1.2. Les évolutions tendancielles françaises de la population âgée de 55 à 64 ans

Tableau 19 : Population, activité et chômage des 55-64 ans de 1975 à 2011

	1975		1985		1995		2005		2011	
	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F
Population des 55-64 ans	2 048	2 300	2 793	3 125	2 752	2 970	3 251	3 439	3 863	4 149
dont : 55-59 ans	839	897	1 447	1 562	1 393	1 435	1 955	2 042	1 942	2 079
60-64 ans	1 209	1 403	1 346	1 563	1 359	1 535	1 296	1 397	1 921	2 070
Taux d'activité des 55-64 ans	64,7	33,8	45,1	27,7	36,6	27,1	43,8	37,7	47,2	41,8
dont : 55-59 ans	82,1	43,4	63,5	39,9	61,3	44,9	62,6	54,0	72,6	65,3
60-64 ans	52,5	27,8	25,1	15,5	11,2	10,3	15,4	13,8	21,4	18,3
<i>Taux d'activité des 15-64 ans</i>	<i>84,0</i>	<i>53,1</i>	<i>78,3</i>	<i>57,0</i>	<i>74,8</i>	<i>61,1</i>	<i>75,2</i>	<i>64,7</i>	<i>74,8</i>	<i>66,2</i>
Taux d'emploi des 55-64 ans	63,0	32,8	42,6	25,5	34,6	25,3	41,5	35,7	44,1	39,1
dont : 55-59 ans	80,2	41,6	59,4	36,1	57,6	41,3	59,1	51,3	67,6	60,6
60-64 ans	51,0	27,3	24,6	14,8	10,9	10,2	14,8	12,9	20,4	17,4
<i>Taux d'emploi des 15-64 ans</i>	<i>81,8</i>	<i>50,5</i>	<i>72,4</i>	<i>50,8</i>	<i>68,4</i>	<i>53,8</i>	<i>69,1</i>	<i>58,4</i>	<i>68,2</i>	<i>59,7</i>
Taux de chômage (55-64 ans)	2,6	3,0	5,4	8,0	5,4	6,7	5,4	5,2	6,5	6,6
dont : 55-59 ans	2,3	4,1	6,5	9,6	6,0	8,0	5,6	5,0	7,0	7,1
60-64 ans	3,0	1,8	2,1	4,1	2,6	1,3	4,0	6,1	4,7	4,7
<i>Taux de chômage des 15-64 ans</i>	<i>2,6</i>	<i>4,8</i>	<i>7,6</i>	<i>10,8</i>	<i>8,6</i>	<i>11,9</i>	<i>8,1</i>	<i>9,9</i>	<i>8,8</i>	<i>9,7</i>
Part des 55-64 ans par rapport aux 15-64 ans										
Dans la pop. totale	12,7	14,2	15,7	17,3	14,9	15,8	16,9	17,4	19,6	20,4
dans la pop. active	9,6	8,9	8,9	8,4	7,3	7,0	9,8	10,1	12,3	12,8
l'emploi	9,6	9,0	9,2	8,6	7,5	7,4	10,1	10,6	12,6	13,2
le chômage	9,8	5,5	6,5	6,2	4,6	4,0	6,6	5,3	9,1	8,7

Source : DARES Analyses juillet 2012, n° 49

[322] Si les évolutions constatées dans ce tableau reflètent en partie l'évolution de la structure démographique de la population âgée de 55 à 64 ans, ainsi que les variations structurelles et conjoncturelles de l'économie française, elles sont aussi influencées par les modifications des comportements d'activité, notamment, mais pas seulement, sous l'effet des politiques publiques :

- participation croissante des femmes au marché du travail,

- impact des lois sur la retraite (retraite à 60 ans en 1982, puis réformes d’allongement des trimestres nécessaires pour valider une retraite et de report progressif de l’âge de la retraite en 2003 et 2010),
- conditions d’accès aux mesures publiques de cessation anticipée d’activité, très favorables dans les années 1990 et progressivement plus restrictives, jusqu’à être quasi supprimées fin 2011.

[323] Le tableau 3 illustre ces phénomènes tendanciels sur une longue période, que l’on pourrait résumer, de façon caricaturale à deux chiffres (à grands traits en deux chiffres ?) :

- un taux d’activité des hommes âgés de 55 à 64 ans qui passe de 64,7 % en 1975 à 47,2 % en 2011 ;
- un taux d’activité des femmes âgées de 55 à 64 ans qui passe de 33,8 % en 1975 à 41,8 % en 2011.

1.3. Les taux d’emploi par âge et genre en France depuis 2003

Tableau 20 : Taux d'emploi par sexe et âge

	2003	2006	2008	2009	2010	2011
Ensemble						
15-64 ans	63,9	63,6	64,8	64,0	63,9	63,9
15-24 ans	31,0	29,8	31,3	30,4	30,2	29,9
25-49 ans	81,1	81,6	83,6	82,3	81,9	81,6
50-64 ans	53,3	53,2	53,2	53,4	53,9	54,8
dont : 55-64 ans	37,0	38,1	38,2	39,0	39,8	41,5
55-64 ans (sous-jacent)	32,9	34,3	36,0	37,5	39,1	41,4
Hommes						
15-64 ans	69,9	68,9	69,5	68,3	68,2	68,2
15-24 ans	34,4	33,4	34,3	32,6	33,3	32,8
25-49 ans	88,4	88,4	89,7	87,9	87,3	87,0
50-64 ans	58,7	57,0	56,7	57,0	57,4	58,3
dont : 55-64 ans	40,9	40,5	40,6	41,5	42,2	44,1
55-64 ans (sous-jacent)	36,2	36,4	38,3	39,9	41,5	44,1
Femmes						
15-64 ans	58,2	58,6	60,2	59,8	59,7	59,7
15-24 ans	27,7	26,3	28,3	28,2	27,1	26,9
25-49 ans	74,1	75,0	77,6	76,8	76,8	76,4
50-64 ans	48,1	49,6	49,8	50,1	50,6	51,5
dont : 55-64 ans	33,3	35,8	35,9	36,6	37,5	39,1
55-64 ans (sous-jacent)	29,8	32,3	33,9	35,2	36,9	38,9

Source : DARES Analyses n° 043, juillet 2012

[324] En données brutes, le taux d’emploi des 55-64 ans s’accroît de 4,5 points entre 2003 et 2011. Le taux d’emploi des femmes âgées de 55 à 64 ans passe d’environ 33 % à 39 %, soit une progression de près de 6 points, plus rapide que celle du taux d’emploi des hommes, d’un peu moins de 3 points sur la même période. Le taux d’emploi des hommes reste cependant supérieur à celui des femmes.

[325] Les taux d’emploi sous-jacents (indicateur permettant de neutraliser l’effet de la structure démographique) progressent nettement plus rapidement que les taux d’emploi observés.

- [326] En revanche, pour les 15-24 ans dont le taux d'emploi diminue de 1 point, passant de 31 % à près de 30 %, la baisse est légèrement plus marquée pour les hommes (1,6 point) que pour les femmes (0,8 point). Entre 2010 et 2011, on constate que les taux d'emploi diminuent pour les personnes âgées de moins de 50 ans, alors qu'elles progressent pour celles âgées de 50 ans ou plus.

1.4. Les métiers des seniors

Tableau 21 : Métiers comptant le plus et le moins de seniors de 55 à 64 ans en proportion de leurs effectifs (2009-2011)

Effectifs en milliers, part en %

	Effectifs totaux	Part des seniors	Evolution de 1982-1984 à 2009-2011 de la part des seniors	Part des femmes parmi les seniors	Part du sous emploi parmi les seniors
Métiers comptant le plus de seniors en proportion de leurs effectifs					
Employés de maison	244	28	+12	95	19
Médecins et assimilés	369	25	+14	48	1
Cadres de la fonction publique (catégorie A et assimilés)	451	22	+7	44	1
Dirigeants d'entreprises	171	22	0	14	0
Agriculteurs, éleveurs, sylviculteurs, bûcherons	540	20	+4	27	3
Aides à domicile et aides ménagères	537	20	+10	97	16
Professions intermédiaires administratives de la fonction publique (catégorie B et assimilés)	415	19	+7	69	1
Professionnels du droit (hors juristes en entreprise)	84	19	+4	50	1
Assistantes maternelles	440	19	-	99	9
Agents de gardiennage et de sécurité	195	18	0	27	4
Métiers comptant le moins de seniors en proportion de leurs effectifs					
Ouvriers non qualifiés du second œuvre du bâtiment	131	7	+4	6	5
Vendeurs	847	6	0	74	6
Ouvriers non qualifiés de la mécanique	160	6	+3	18	7
Ingénieurs de l'informatique	344	6	+5	20	0
Techniciens de l'informatique	166	6	+3	11	1
Ouvriers non qualifiés du gros œuvre du bâtiment, des travaux publics, du béton et de l'extraction	214	6	-2	3	3
Employés et agents de maîtrise de l'hôtellerie et de la restauration	372	6	0	64	10
Agents administratifs et commerciaux des transports et du tourisme	179	6	+1	56	7
Caissiers, employés de libre service	294	6	0	80	8
Armée, police, pompiers	388	1	0	16	2
Ensemble des métiers	25 704	12,3	+3	47	5

Source : enquêtes Emploi 1982-1984 et 2009-2011 ; calcul Dares, Dares Analyses de juillet 2012, n° 049.

Concepts : emploi au sens du BIT, moyenne annuelle 2009-2011, âge atteint à la date de l'enquête, nomenclature des familles professionnelles (FAP 2009).

Lecture : en 2009-2011, 22 % des 171 000 dirigeants d'entreprises sont des seniors. Remarque : les FAP comptant moins de 50 000 emplois ne sont pas prises en compte pour des raisons de représentativité.

Champ : population des ménages de France métropolitaine.

- [327] Les travaux de la Dares permettent de connaître, sur la période 2009-2011 (moyenne) les métiers sur lesquels les seniors de 55 à 64 ans sont respectivement les plus représentés et les moins représentés.

1.4.1. Les métiers où les seniors sont les plus représentés

- [328] La fonction publique (mis à part des secteurs comme l'armée, la police ou les pompiers, du fait notamment des obligations statutaires), comporte une part importante d'agents âgés de 55 à 64 ans dans ses effectifs cadres :

- sur les 451 000 fonctionnaires de catégorie A et A+ recensés dans cette enquête, 22 % sont âgés de 55 à 64 ans ;
- sur les 415 000 professions intermédiaires de la fonction publique (catégorie B et assimilés) recensés dans cette enquête, 19 % sont âgés de 55 à 64 ans.

- [329] Dans le secteur privé, les métiers où les seniors sont les plus représentés sont très diversifiés :

- certains des métiers sont très qualifiés : un quart des médecins recensés dans cette enquête ont entre 55 et 64 ans ; les professions du droit (hors salariés) et les dirigeants d'entreprises ont également une part importante de leurs effectifs qui sont des seniors (environ 20 %).
- à l'opposé, dans certains métiers de service peu qualifiés, la présence de salariés âgés de 55 à 64 ans est importante et significative en volume :
 - la majorité est plutôt occupée dans des métiers où la présence des femmes est très majoritaires : sur les 1,2 millions d'employés de maison, aides à domicile, aides ménagères et assistantes maternelles, 260 000 sont âgés de 55 à 64 ans, soit 21 % de l'ensemble de ces métiers ;
 - un métier plutôt masculin peu qualifié emploie également un nombre significatif de seniors, celui des agents de gardiennage et de sécurité.

1.4.2. Les métiers où les seniors sont les moins représentés

[330] De façon peu surprenante, les ouvriers peu qualifiés du bâtiment et de la mécanique sont, à 94 %, âgés de moins de 55 ans, de même que les employés et agents de maîtrise de l'hôtellerie-restauration. Il en va également de même dans certaines professions techniques plus qualifiées comme les ingénieurs et techniciens de l'informatique.

[331] Il faut enfin signaler le cas des vendeurs, caissiers et employés de libre service, du fait du volume important que représentent ces métiers : sur 1,14 million de personnes employées dans ces secteurs, 6 % d'entre eux sont âgés de 55 à 64 ans, soit environ 70 000.

1.5. Les secteurs où sont employés les seniors

[332] Les secteurs où les seniors sont les plus présents sont tous des activités de services, à l'exception de l'agriculture, qui est un secteur où les exploitants comme les salariés prennent leur retraite tard. Si l'on exclut le secteur public, les activités d'aides à la personne y sont majoritaires.

Tableau 22 : Les six secteurs d'activité où la part des seniors dans les effectifs est la plus élevée en 2010

	Effectifs totaux	Part des plus de 50 ans	Effectifs des plus de 50 ans
Activités où les ménages sont employeurs	600 000	40 %	240 000
Agriculture, sylviculture, pêche	750 000	36 %	270 000
Administration publique et défense, sécurité sociale	2 600 000	32 %	830 000
Activités immobilières	300 000	30 %	90 000
Action sociale	1 600 000	30 %	480 000
Santé	1 800 000	29 %	520 000

Document d'études de la DARES, n°164, septembre 2011

Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires.

Concepts : emploi au sens du BIT mesuré en moyenne annuelle, âge à la date de l'enquête, nomenclature d'activité NA17 ou NA38 pour les activités des ménages en tant qu'employeurs, les services administratifs et de soutien et les services non marchands. Intérimaires classés dans les secteurs utilisateurs.

Source : enquête Emploi 2010, Insee ; calcul Dares.

- [333] Les secteurs d'activité où les seniors sont les moins présents sont également, pour l'essentiel, des activités de service : le commerce, où l'on peut penser que l'effet d'image est important – à noter d'ailleurs que dans les secteurs d'activités financières et d'assurance, les seniors sont à l'inverse bien représentés (28 %), ce qui renvoie à l'image véhiculée par les plus anciens, souvent plus « rassurants » pour le client – l'hébergement et restauration, où les conditions de travail jouent probablement un rôle déterminant dans la faiblesse de la part des seniors.

Tableau 23 : Les six secteurs d'activité où la part des seniors dans les effectifs est la moins élevée en 2010

	Effectifs totaux	Part des plus de 50 ans	Effectifs des plus de 50 ans
Construction	1 900 000	22 %	420 000
Services administratifs et de soutien	900 000	20 %	180 000
Fabrication de denrées alimentaires, boissons et produits à base de tabac	650 000	20 %	130 000
Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles	3 350 000	20 %	670 000
Information et communication	750 000	18 %	140 000
Hébergement et restauration	1 000 000	17 %	170 000

Source : *id* tableau 6

- [334] Enfin, dans les secteurs industriels, comme les industries extractives l'énergie, la fabrication de matériel de transport, la part des seniors est intermédiaire par rapport à celle décrite dans les tableaux 6 et 7, représentant environ un quart des effectifs.

1.6. Les taux de chômage au sens du BIT

Encadré : Les différences conceptuelles entre chômage au sens du BIT et inscription à Pôle emploi

Le chômage au sens du BIT et l'inscription à Pôle emploi recouvrent deux concepts bien distincts. Le chômage au sens du BIT renvoie à une situation sur le marché du travail. Est chômeur au sens du BIT toute personne en âge de travailler (15 ans ou plus) qui vérifie les trois conditions suivantes :

- ne pas avoir travaillé une seule heure pendant une semaine de référence ;
- être disponible pour prendre un emploi dans les 15 jours ;
- avoir recherché activement un emploi dans le mois précédent ou en avoir trouvé un qui commence dans les trois mois.

La mesure du chômage au sens du BIT repose sur les déclarations des personnes interrogées dans le cadre d'une enquête statistique. En France, l'enquête Emploi, conduite par l'Insee, est la seule enquête permettant de mesurer le chômage au sens du BIT : une fois par an de 1975 à 2002, trimestriellement depuis 2003.

L'inscription sur les listes de Pôle emploi résulte quant à elle d'une démarche administrative, qui peut être affectée par des modifications du suivi et de l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi sont regroupés en cinq catégories, selon des règles juridiques portant sur l'obligation de faire des actes positifs de recherche d'emploi et sur l'exercice éventuel d'une activité réduite au cours du mois. La catégorie supposée la plus proche des chômeurs au sens du BIT est la catégorie A, pour laquelle on dispose de séries mensuelles depuis 1996. Elle regroupe les demandeurs d'emploi tenus d'effectuer des actes positifs de recherche d'emploi et sans emploi au cours du mois.

Source : Dares Analyses, juillet 2012, n° 043

Tableau 24 : Taux de chômage au sens du BIT par sexe et âge (France métropolitaine)

	2003	2006	2008	2009	2010	2011
France métropolitaine						
Ensemble	8,5	8,8	7,4	9,1	9,3	9,2
dont moins de 25 ans	18,5	21,6	18,6	23,2	22,8	22,0
25 à 49 ans	7,8	7,8	6,5	8,0	8,3	8,4
50 et plus	5,9	5,9	4,9	6,0	6,3	6,3
Hommes	7,6	8,1	6,9	8,9	9,0	8,8
dont moins de 25 ans	17,8	20,4	18,5	24,0	22,2	21,1
25 à 49 ans	6,7	6,9	5,7	7,5	7,9	7,8
50 et plus	5,5	5,7	4,9	5,9	6,1	6,1
Femmes	9,5	9,7	7,9	9,4	9,7	9,7
dont moins de 25 ans	19,3	23,2	18,7	22,3	23,6	23,1
25 à 49 ans	9,1	8,9	7,4	8,6	8,9	9,0
50 et plus	6,3	6,1	5,0	6,1	6,5	6,5

Source : enquêtes Emploi 2003-2011, Insee, dans DARES Analyses juillet 2012, n° 043

- [335] Les taux de chômage au sens du BIT pour les personnes âgées de 50 ans ou plus sont toujours inférieurs à ceux des plus jeunes.
- [336] Les données administratives recueillies pour les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi permettent d'affiner cette analyse, notamment sur les évolutions conjoncturelles et sur les conséquences que peuvent avoir, dans un pays donné, des évolutions réglementaires. En France, c'est particulièrement le cas sur la période récente pour la suppression progressive de la dispense de recherche d'emploi, définitive au 1^{er} janvier 2012.

1.7. Les effectifs des demandeurs d'emploi par tranches d'âge détaillées

1.7.1. L'évolution des demandeurs d'emploi par catégories

Encadré : les cinq catégories statistiques de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi

Catégorie A : demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, sans emploi ;
 Catégorie B : demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, ayant exercé une activité réduite courte (i.e. de 78 heures ou moins au cours du mois) ;
 Catégorie C : demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, ayant exercé une activité réduite longue (i.e. de plus de 78 heures au cours du mois) ;
 Catégorie D : demandeurs d'emploi non tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi (en raison d'un stage, d'une formation, d'une maladie...), sans emploi ;
 Catégorie E : demandeurs d'emploi non tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, en emploi (par exemple : bénéficiaires de contrats aidés, créateurs d'entreprise).

Source : Dares Analyses, juillet 2012, n° 043

Tableau 25 : Effectifs par tranches d'âge A, B et C

		décembre-09	décembre-10	décembre-11	novembre-12
Catégorie A	45-49 ans	279 000	288 000	301 000	323 000
	50-54 ans	246 000	257 000	270 000	283 000
	55-59 ans	169 000	224 000	285 000	306 000
	60-64 ans	12 000	14 000	21 000	70 000
Catégorie B (activité réduite moins de 78 h)	45-49 ans	60 000	64 000	67 000	71 000
	50-54 ans	52 000	55 000	60 000	64 000
	55-59 ans	35 000	43 000	53 000	59 000
	60-64 ans	3 000	4 000	5 000	11 000
Catégorie C (activité réduite plus de 78 h)	45-49 ans	76 000	89 000	97 000	102 000
	50-54 ans	60 000	70 000	75 000	80 000
	55-59 ans	38 000	46 000	56 000	60 000
	60-64 ans	3 000	4 000	6 000	9 000
Total ens. des DEFM A, B et C		3 848 000	4 031 000	4 253 000	4 617 400
Part des 45-49 ans / DEFM		10,8 %	10,9 %	10,9 %	10,7 %
Part des 50-54 ans / DEFM		9,3 %	9,5 %	9,5 %	9,2 %
Part des plus de 55 ans / DEFM		6,8 %	8,3 %	10,0 %	11,2 %

Source : exploitation faite par la sous-direction marché du travail DARES à la demande de la mission, pour l'ensemble des tableaux permettant d'avoir des statistiques par tranches d'âge détaillées 45/49 ans, 50/54 ans, 55 ans et plus.

Méthode et champ : les données ont été calculées à partir des fichiers des Statistiques mensuelles du marché du travail (STMT; Pôle emploi, Dares). Elles portent sur le champ France métropolitaine. Les données sont des données brutes.

Les tranches d'âge ont été déterminées à partir de l'âge en fin de mois des demandeurs d'emploi

[337] Le tableau 9 montre que la part des demandeurs d'emploi âgés 45 à 54 ans reste stable sur l'ensemble de la période, alors que la part des plus de 55 ans augmente fortement, du fait principalement de la suppression de la dispense de recherche d'emploi (cf. tableau 10). Il est à noter qu'il y a encore des personnes en DRE à la fin de l'année 2012. En effet, les personnes bénéficiant de la DRE avant le 1^{er} janvier 2012 continuent d'y avoir droit. Les calculs de la DARES sur l'effet de la suppression de la DRE n'ont pas été intégrés dans le tableau 10 qui suit

Tableau 26 : Les effets de la réforme de la suppression progressive de la dispense de recherche d'emploi

Effectifs	déc 2008 /déc 2009	déc 2009 /déc 2010	déc 2010 /déc 2011*	Effet cumulé
Nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A âgés de 50 à 64 ans	+ 94 000	+ 68 000	+ 76 000	+ 243 000
Effet annuel estimé de la réforme de la dispense de recherche d'emploi (DRE)	+ 33 000	+ 54 000	+ 57 000	+ 144 000
Nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A corrigé des effets estimés de la réforme DRE	+ 61 000	+ 14 000	+ 19 000	+ 94 000

* estimations provisoires pour décembre 2011.

Source : Dares-Analyses, juillet 2012, n° 043

Lecture : Entre décembre 2009 et décembre 2010, le nombre de demandeurs d'emploi de 50 ans ou plus en catégorie A s'est accru de 68 000. Sur la même période, la réforme de la DRE a eu pour effet d'accroître ce nombre de 54 000. Hors réforme de la DRE, on estime donc que le nombre de demandeurs d'emploi de 50 ans ou plus en catégorie A se serait accru de 14 000 sur l'année 2010.

Champ : France métropolitaine, population des ménages pour le chômage BIT.

Source statistique : FHS (Dares-Pôle emploi) – estimations des effets Dares.

- [338] « La réforme de la DRE aurait ainsi contribué pour plus d'un tiers à l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi âgés de 50 ans ou plus en catégorie A en 2009, pour 80 % en 2010 et 75 % en 2011. Elle aurait eu également un assez fort impact sur l'évolution du nombre de chômeurs au sens du BIT de 50 ans ou plus, particulièrement sur les années 2010 et 2011. Hors effet de la réforme, l'écart entre l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi seniors en catégorie A et le nombre de chômeurs au sens du BIT de 50 ans ou plus se réduirait d'environ un tiers en 2010 et de deux tiers en 2011, passant de +76 000 à +50 000 en 2010 et de +42 000 à +14 000 en 2011. En 2009, la réforme de la DRE aurait conduit à minorer l'écart entre la croissance du nombre de chômeurs au sens du BIT et la croissance du nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A : (cet écart est de 25 000 chômeurs contre +41 000 hors effet de la réforme). »¹²²

1.8. Le chômage de longue durée

- [339] L'analyse de la progression du chômage de longue durée parmi les demandeurs d'emploi les plus âgés confirme les constats suivants. La suppression de la dispense de recherche d'emploi conduit à une augmentation mécanique du nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A de plus de 55 ans, parmi lesquels il y a un nombre important de demandeurs d'emploi de longue durée.
- [340] Le chômage de longue durée (plus d'un an) est plus important chez les demandeurs d'emploi âgés de 55 à 64 ans que chez les autres : « 60 % des chômeurs âgés de 55 à 64 ans sont au chômage depuis plus d'un an en 2011. La part du chômage de longue durée n'est que de 43 % pour les 30-49 ans. »¹²³

¹²² DARES Analyses, juillet 2012, n° 043

¹²³ DARES Analyses, juillet 2012, n° 049

Tableau 27 : Nombre de demandeurs d'emploi de catégorie ABC inscrits depuis un an ou plus par âge, données brutes

		décembre-09	décembre-10	décembre-11	novembre-12
Effectifs	45-49 ans	177 253	208 779	219 795	239 805
	50-54 ans	171 833	198 495	207 627	225 683
	55-59 ans	116 574	168 459	224 143	250 754
	60-64 ans	7 680	10 446	15 402	52 626
Taux de croissance annuel du nombre de DEFM de la tranche d'âge - taux de croissance annuel du nombre de DEFM tous âges en points	45-49 ans	-6,1	-1,8	-0,9	-2,2
	50-54 ans	-12,7	-4,1	-1,6	-2,8
	55-59 ans	+15,5	+24,9	+26,8	+2,5
	60-64 ans	+6,3	+16,4	+41,2	+244,6
Part des DEFM de la tranche d'âge dans l'ensemble du nombre de DEFM en %	45-49 ans	13,8	13,6	13,5	13,2
	50-54 ans	13,4	13,0	12,8	12,4
	55-59 ans	9,1	11,0	13,8	13,8
	60-64 ans	0,6	0,7	0,9	2,9

Source : DARES, identique tableaux 5 et 6

Lecture : lignes 5 et 7 (différences de taux de croissance) : l'accroissement annuel du nombre de demandeurs d'emploi de 45-49 ans de longue durée a été inférieur de 6,1 points à celui de l'ensemble des demandeurs d'emploi en 2009, inférieure de 1,8 points en 2010... A l'inverse, pour les demandeurs d'emploi de 55 à 59 ans, l'accroissement en 2011 a été supérieur de 15,5 points en 2009 par rapport à aux taux de progression pour l'ensemble des demandeurs d'emploi

- [341] Le tableau 11 illustre à nouveau la spécificité des demandeurs d'emploi de 55 ans et plus, où leur représentation dans le chômage de longue durée a fortement progressé : en 2012, les chômeurs de longue durée de plus de 55 ans représentent plus de 16 % de l'ensemble de chômage de longue durée, contre moins de 10 % en décembre 2009. Toutefois, cette progression doit aussi être mise en regard de la suppression de la dispense de recherche d'emploi.

1.9. Les motifs d'inscription à Pôle emploi par âges

1.9.1. Les différents motifs d'inscription à Pôle emploi par âge

- [342] L'ensemble des motifs n'est pas retracé dans le tableau ci-après. De l'ordre de 35 % des entrées sur les listes de Pôle emploi ont un motif inconnu (estimation réalisée sur l'année 2011). Ce pourcentage est de 36 % pour la population de 45 à 64 ans. Par ailleurs, les motifs d'inscription suite à une démission, une reprise d'activité, une première entrée sur le marché du travail, une rupture conventionnelle ou pour « autre cas » ne sont pas comptabilisés dans ces tableaux.
- [343] Seuls sont analysés ici les motifs à l'initiative de l'employeur. Les demandeurs d'emploi de moins de 25 ans ont été exclus du tableau, dans la mesure où leurs motifs d'inscription sont très spécifiques (entrants sur le marché du travail, part très importante des CDD courts et de l'interim).

Tableau 28 : Cumul annuel et part par motif des entrées à Pôle emploi entre juin 2011 et mai 2012 (catégorie ABC) par tranches d'âges (hors moins de 25 ans)

	25 à 44 ans	45 à 49 ans	50 à 54 ans	55 à 59 ans	60 à 64 ans	Ensemble 25 ans et plus
tous motifs*	3 054 352	439 547	334 054	262 454	42 212	4 132 619
dont fin intérim	197 360	19 645	11 835	6 233	780	235 853
	6,5%	4,5%	3,5%	2,4%	1,8%	5,7%
dont fin CDD	724 555	95 700	73 292	51 969	7 711	953 227
	23,7%	21,8%	21,9%	19,8%	18,3%	23,1%
dont licenciement éco	78 501	21 172	19 551	21 295	3 784	144 303
	2,6%	4,8%	5,9%	8,1%	9,0%	3,5%
dont autres licenciements	282 714	54 308	45 306	45 176	8 431	435 935
	9,3%	12,4%	13,6%	17,2%	20,0%	10,5%

Source : DARES, identique aux tableaux 5,6 et 8

Champ : Les entrées comptabilisées sont les entrées en catégories ABC. Les personnes s'inscrivant en catégorie D ne sont pas comptabilisées ici : c'est en particulier le cas des personnes entrant en CRP, CTP ou CSP suite à un licenciement économique. En revanche, les personnes basculant de la catégorie D à la catégorie ABC à l'issue d'une CRP, d'un CTP ou d'une CSP sont ici comptabilisées comme entrants pour motif de licenciement économique.

Lecture : En effectifs : 236 668 demandeurs d'emploi de 25 ans et plus se sont inscrits à Pôle emploi à la suite d'une fin de mission d'intérim, dont 198 175 âgés de 25 à 44 ans, 19 645 âgés de 45 à 49 ans...

[344] Deux conclusions ressortent de ce tableau :

- les motifs d'inscription pour fin de mission d'intérim sont minoritaires au-delà de 45 ans et ceux pour fin de CDD sont moins importants que pour les autres catégories d'âge ;
- en revanche, pour les plus de 45 ans, la part des motifs d'inscription pour licenciement est plus importante, atteignant un quart des motifs d'inscription pour les demandeurs d'emploi âgés de 55 à 59 ans et près de 30 % pour ceux âgés de 60 à 64 ans.

[345] Ceci reflète d'abord que l'emploi des seniors est avant tout un emploi durable.

[346] Le constat d'une part de licenciements plus élevée en fonction de l'âge dans les motifs d'inscription à Pôle Emploi pourrait être interprété à la fois en termes de pratiques d'entreprises et de comportements des demandeurs d'emploi :

- en cas de licenciements, les employeurs licencieraient plus facilement des salariés plus âgés que des plus jeunes ;
- des licenciements (ou ruptures conventionnelles, ouvrant également droit aux prestations de l'assurance chômage) en pourcentage plus importants, peut-être du fait de l'anticipation par les employeurs de règles d'indemnisation plus favorables et d'un accord, implicite ou explicite, du salarié pour être licencié compte tenu de ces règles d'indemnisation.

1.9.2. Les ruptures conventionnelles

[347] La DARES fournit des données sur les ruptures conventionnelles par âge. Les salariés de 55 ans ou plus sont ceux dont la part des ruptures conventionnelles dans les formes de rupture du contrat de travail à durée indéterminée est la plus élevée. Cela s'explique notamment par la faible fréquence des démissions pour les travailleurs âgés, ce qui renforce mécaniquement le poids des autres formes de séparations (ruptures conventionnelles, mais également, voire plus encore, licenciements). Toutefois, la part de la rupture conventionnelle a tendance à progresser entre 2009 et 2012 dans toutes les tranches d'âge, et l'écart entre les tranches d'âge diminue : la part de cette forme de rupture du contrat de travail pour les plus âgés devient comparable à celle des autres tranches d'âge (par exemple, au 1^{er} semestre 2012, la part des ruptures conventionnelles dans l'ensemble des motifs de rupture de CDI est de 16 % pour les salariés âgés de 55 ans ou plus, soit un taux identique à ceux âgés de 30 à 49 ans, cf. tableau 11).

Tableau 29 : Part des salariés ayant rompu leur contrat de travail par rupture conventionnelle dans l'ensemble des motifs de rupture des CDI

Données brutes en %

	Âges des demandeurs d'emploi				
	Moins 30 ans	30-49 ans	50-54 ans	55 ans ou plus	Ensemble
1 ^{er} semestre 2009	5 %	8 %	7 %	12 %	7 %
2 ^{ème} semestre 2009	7 %	11 %	12 %	16 %	9 %
1 ^{er} semestre 2010	9 %	12 %	11 %	14 %	11 %
2 ^{ème} semestre 2010	8 %	13 %	13 %	16 %	11 %
1 ^{er} semestre 2011	9 %	14 %	11 %	17 %	12 %
2 ^{ème} semestre 2011	9 %	15 %	16 %	17 %	13 %
1 ^{er} semestre 2012	10 %	16 %	14 %	16 %	13 %

Source : DMMO – EMMO, Dares indicateurs n° 2012-072, octobre 2012, les mouvements de main d'œuvre au 2^e trimestre 2012.

Précision méthodologique

Les ruptures conventionnelles sont exclusivement réservées aux contrats à durée indéterminée (CDI). De ce fait, il convient de les mettre en regard des autres motifs de sortie de CDI, à savoir les licenciements et les démissions. Les ruptures conventionnelles représentent 13,4 % des sorties dues à une démission, un licenciement ou à une rupture conventionnelle au 1^{er} semestre 2012, après 12,3 % au 1^{er} semestre 2011.

[348] C'est un mode de sortie plus courant dans les établissements de 1 à 9 salariés : la part des ruptures conventionnelles dans les motifs de sorties de CDI s'élève à 18,4 % dans les établissements de 1 à 9 salariés au 1^{er} semestre 2012, contre 14,0 % dans ceux de 10 à 49 salariés et 9,2 % dans ceux de 50 salariés ou plus.

[349] En revanche, les données de la DARES montrent que, pour ce motif de sortie (comme pour les licenciements), la part des salariés de 58 ans ou plus est plus élevée dans des grandes entreprises de plus de 250 salariés.

[350] Une hypothèse pourrait être faite sur l'usage par les grandes entreprises de la rupture conventionnelle comme une forme de préretraite (même si, comme nous l'avons vu plutôt, il ne semble pas y avoir de spécificité de la rupture conventionnelle pour les seniors, par rapport aux licenciements). Dans le cadre de l'assurance-chômage, les demandeurs d'emploi de 50 ans ou plus peuvent être indemnisés pendant une période allant jusqu'à 36 mois, sous réserve d'avoir cotisé pendant une durée équivalente au cours de la période de 36 mois précédant la fin de leur contrat de travail. S'ils ont suffisamment cotisé, les salariés de 58 ans ou plus peuvent ainsi être indemnisés jusqu'à leur départ en retraite, en plus de l'indemnité qu'ils perçoivent au moment de la rupture conventionnelle.

Tableau 30 : Part des salariés de 58 ans ou plus parmi les salariés ayant rompu leur contrat de travail par une rupture conventionnelle selon la taille des établissements

Données brutes en %

	Taille des établissements					Ensemble part	Ensemble effectifs
	1 à 9 salariés		10 à 49 salariés	50 à 249 salariés	250 salariés ou plus		
1 ^{er} semestre 2009	6,9		7,0	12,5	18,8	8,5	6 940
2 ^{ème} semestre 2009	5,0		5,8	9,9	16,9	7,3	7 970
1 ^{er} semestre 2010	4,2		4,9	10,4	16,8	6,3	7 440
2 ^{ème} semestre 2010	3,7		4,4	7,4	11,4	5,1	6 530
1 ^{er} semestre 2011	4,3		5,4	9,2	12,6	6,1	8 320
2 ^{ème} semestre 2011	4,4		3,8	8,1	12,0	5,4	8 160
1 ^{er} semestre 2012	5,0		4,8	9,4	15,2	6,7	10 050

Source : Calculs missions à partir des fichiers excel mensuels de la DARES en ligne sur les ruptures conventionnelles homologuées et de la publication DMMO – EMMO, Dares indicateurs n° 2012-072, octobre 2012, les mouvements de main d'œuvre au 2^e trimestre 2012

- [351] Les données en effectifs permettent de mesurer l'importance des ruptures conventionnelles pour les demandeurs d'emploi les plus âgés : celles-ci concernent 10 000 seniors âgés de 58 ans ou plus au 1^{er} semestre 2012. La progression des effectifs par rapport aux semestres précédents doit être interprétée en termes de progression des ruptures conventionnelles en général, plus que de progression de la part des 58 ans ou plus dans ce mode de rupture du contrat de travail.

2. LES SENIORS BENEFICIAIRES DES DISPOSITIFS DE POLITIQUE D'EMPLOI ET DE FORMATION PROFESSIONNELLE

2.1. Les contrats aidés

- [352] Un premier constat est celui de la faible part des seniors en emploi qui le sont dans le cadre d'un contrat aidé (cf. tableau 13), avec une situation polaire par rapport à la situation des salariés de moins de 26 ans.

Tableau 31 : Part de l'emploi en contrats aidés dans l'emploi total des jeunes et des seniors

Part des contrats aidés...	2007	2008	2009	2010	2011
... marchands dans l'emploi des seniors	0,9	0,5	0,3	0,2	0,2
... marchands dans l'emploi des jeunes	24,9	23,0	22,5	21,4	22,7
... non marchands dans l'emploi des seniors	0,7	0,6	0,8	0,8	0,6
... non marchands dans l'emploi des jeunes	2,1	1,2	2,2	2,5	2,0
... dans l'emploi des seniors	1,5	1,2	1,1	0,9	0,8
... dans l'emploi des jeunes	27,1	24,4	24,8	24,0	24,7
... dans l'emploi total	4,1	3,5	3,6	3,5	3,3

Source : Dares analyses n° 43, juillet 2012

Note : L'emploi marchand aidé comprend les contrats aidés du secteur marchand hors alternance (contrat unique d'insertion dans le secteur marchand (CUI-CIE), contrat initiative emploi (CIE), contrat insertion revenu minimum d'activité (CI-RMA) et soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE)], les contrats en alternance (contrat de professionnalisation et contrat d'apprentissage), les autres exonérations (dans les zones de revitalisation rurale (ZRR), zones de redynamisation urbaine (ZRU), zones franches urbaines (ZFU)), l'insertion par l'activité économique, l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise

(Accre) et l'accompagnement des restructurations (allocation temporaire dégressive, congés de conversion, préretraite progressive)

L'emploi non marchand aidé correspond aux contrats aidés du secteur non marchand (contrat unique d'insertion dans le secteur non marchand (CUI-CAE), contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE), contrat d'avenir (CAV), emplois jeunes, contrat emploi consolidé (CEC))

[353] Ce constat reflète l'existence de nombreux contrats quasi exclusivement utilisés par les plus jeunes (alternance, emplois d'avenir depuis novembre 2012...) alors qu'aucun n'est spécifiquement dédié aux seniors.

[354] En revanche, ce constat ne signifie pas que les seniors sont désavantagés dans l'accès aux contrats aidés « de droit commun » comme le montrent les tableaux 14 et 15, dès que l'on met en regard les entrées annuelles dans un contrat par tranches d'âge et le nombre de demandeurs d'emploi du même âge.

Tableau 32 : Effectifs des seniors dans les embauches du secteur non marchand en contrat aidé en 2010, 2011 et 2012 et part des seniors dans ces embauches¹²⁴

	Effectifs			Répartition des entrées			Part dans le chômage		
Ages	Entrées totales			Entrées totales			DEFM catégorie A		
	2010	2011	SI 2012*	2010	2011	SI 2012*	2010	2011	SI 2012**
< 45 ans	290 075	269 811	123 907	71,3%	69,0%	68,4%			
45-49 ans	41 672	41 888	18 881	10,2%	10,7%	10,4%	10,5 %	10,4 %	10,5 %
50-54 ans	44 140	44 019	20 160	10,8%	11,3%	11,1%	9,3 %	9,2 %	9,3 %
55-59 ans	28 094	31 896	16 331	6,9%	8,2%	9,0%	8,2 %	9,8 %	10,3 %
> 60 ans	3 078	3 339	1 825	0,7%	0,8%	1,0%	0,5 %	0,7 %	1,5 %

* De janvier 2012 à mai 2012 ** en mai 2012

Source : DARES, à la demande de la mission

Tableau 33 : Effectifs des seniors dans les embauches du secteur marchand en contrat aidé en 2010, 2011 et 2012 et part des seniors dans ces embauches¹²⁵

	Effectifs			Répartition des entrées			Part dans le chômage		
Ages	Entrées totales			Entrées totales			DEFM catégorie A		
	2010	2011	SI 2012*	2010	2011	SI 2012*	2010	2011	SI 2012**
< 45 ans	88 999	35 047	19 319	78,4%	65,8%	67,5%			
45-49 ans	6 909	4 134	2 240	6,1%	7,8%	7,8%	10,5 %	10,4 %	10,5 %
50-54 ans	10 806	7 953	3 883	9,5%	14,9%	13,6%	9,3 %	9,2 %	9,3 %
55-59 ans	6 136	5 622	2 914	5,4%	10,6%	10,2%	8,2 %	9,8 %	10,3 %
> 60 ans	510	488	258	0,5%	0,9%	0,9%	0,5 %	0,7 %	1,5 %

* De janvier 2012 à mai 2012 ** en mai 2012

Source : DARES, à la demande de la mission

[355] On observe toutefois une nette différence entre la tranche d'âge des demandeurs d'emploi âgés de 50-54 ans et ceux de 55-59 ans¹²⁶.

¹²⁴ Ce tableau rapproche des données de flux (entrées annuelles) et des données de stocks (effectifs au 31 décembre)..

¹²⁵ Id note précédente

¹²⁶ Les plus de 60 ans, compte tenu des effectifs réduits, ne sont pas pris en compte dans l'analyse.

[356] Comparativement à leur part dans la demande d'emploi, ceux âgés de 50 à 54 ans ont accès de façon importante que les autres aux contrats aidés du secteur non marchand comme non marchand, l'écart étant plus marqué pour les contrats aidés du secteur marchand (ils représentent près de 15 % des entrants en 2011 et 14 % au premier semestre 2012, alors que la part de la classe d'âge dans la demande d'emploi est respectivement de 9,2 % en 2011 et 9,3 % en 2012).

[357] Les demandeurs d'emploi âgés de 55 à 59 ans sont représentés dans les contrats aidés dans une proportion assez proche de celle qu'ils représentent dans la demande d'emploi, avec une proportion légèrement inférieure pour les contrats aidés.

[358] Une hypothèse pourrait être formulée en lien avec les constats faits dans le rapport de l'IGAS-IGF consacré aux emplois aidés, qui a montré comment le pilotage quantitatif du dispositif des contrats uniques d'insertion (CUI) avait conduit à déplacer la cible de ces contrats vers des plus employables que ceux initialement prévus. Les demandeurs d'emploi seniors âgés de 50 à 54 ans pourraient se retrouver dans cette situation, avec certes une faible qualification (ce qui était un des critères de ciblage de ces contrats) mais dans le même temps plus d'expérience et des comportements professionnels répondant aux exigences des employeurs privés.

2.2. La formation des demandeurs d'emploi de plus de 50 ans

2.2.1. La formation des demandeurs d'emploi âgés

[359] Le constat d'une moindre part des demandeurs d'emploi âgés de 45 ans et plus en formation dans l'ensemble des demandeurs d'emploi en formation n'est pas nouveau et se constate dès l'âge de 45 ans (cf. tableau 18)

Tableau 34 : Part des demandeurs d'emploi en formation selon la tranche d'âge

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
< 26 ans	15,4%	16,2%	14,5%	15,1%	15,1%	14,2%	12,8%	15,2%
Entre 26 et 44 ans	10,2%	9,3%	8,3%	9,3%	9,1%	9,4%	7,2%	8,2%
45 et plus	4,2%	4,1%	3,5%	4,0%	4,0%	4,4%	3,3%	4,2%
dont 50-54	3,5%	3,5%	2,9%	3,6%	3,7%	4,4%	3,3%	4,3%
dont 55-59	1,6%	1,5%	1,3%	1,6%	1,8%	1,8%	1,4%	2,0%
dont 60-64	0,6%	0,4%	0,7%	1,6%	1,4%	1,0%	0,4%	0,8%
TOTAL	10,1%	10,0%	8,9%	9,8%	9,7%	9,8%	7,8%	9,2%

Source : DARES Analyses de juillet 2011, n° 057, Dares analyses de mars 2012, n°34 et données complémentaires Dares.

[360] Malgré une progression importante de la formation des demandeurs d'emploi en 2010 (plus de 600 000 demandeurs d'emploi¹²⁷ sont entrés en formation en 2010, soit 15 % de plus qu'en 2009) l'accès des plus de 50 ans à la formation est nettement plus faible que pour les plus jeunes.

[361] Les données de la DARES à la fin 2010¹²⁸ montrent que 260 000 demandeurs d'emploi (inscrits ou non à Pôle Emploi) suivaient une formation, soit 9,2 % des personnes au chômage au sens du BIT. Cette part est en hausse de 1,4 point par rapport à fin 2009. Toutefois, les différences d'accès à la formation par âge restent importantes :

- 15,2 % des moins de 26 ans étaient en formation,
- 8,2 % parmi ceux âgés de 26 à 44 ans,
- 4,2 % de ceux des demandeurs d'emploi de plus de 45 ans¹²⁹.

¹²⁷ Mesure en flux

¹²⁸ Mesure en stock

¹²⁹ DARES Analyses, mars 2012, n° 034

2.2.2. Les contrats de professionnalisation

[362] Le constat d'un taux d'accès à la formation plus faible pour les demandeurs d'emploi les plus âgés que pour les autres se retrouvent dans le contrat de professionnalisation, où seulement 4 300 demandeurs d'emploi de plus de 45 ans sont présents en 2011, soit 2,5 % des bénéficiaires. Le constat d'une faible utilisation du contrat de professionnalisation pour les seniors se maintient alors même qu'une disposition financière plus favorable est appliquée aux demandeurs d'emploi âgés de plus de 45 ans (aide mis en place en mars 2011)¹³⁰.

Tableau 35 : Les bénéficiaires de contrats de professionnalisation par âge

	2009		2010		2011	
	nouveaux contrats	part en %	nouveaux contrats	part en %	nouveaux contrats	part en %
TOTAL	145 950	100,0 %	147 990	100,0 %	173 185	100,0 %
16-25 ans	122 890	84,2 %	123 572	83,5 %	140 626	81,2 %
26-44 ans	20 287	13,9 %	21 311	14,4 %	28 229	16,3 %
45 ans et plus	2 773	1,9 %	3 108	2,1 %	4 330	2,5 %

Source : DARES Analyses, mars 2012, n° 021

2.2.3. Les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans et le dispositif d'aide à la création d'entreprise (NACRE)

[363] Le dispositif Nacre s'adresse aux personnes sans emploi ou rencontrant des difficultés pour s'insérer durablement dans l'emploi, pour lesquelles la création ou la reprise d'entreprise est un moyen d'accès, de maintien ou de retour à l'emploi. Il s'agit d'un dispositif qui se décompose en trois phases avant et/ou après la création ou la reprise de l'entreprise : une aide au montage du projet, un appui à la structuration financière (phase 2) via notamment un prêt à taux zéro, un suivi de l'entreprise créée.

Tableau 36 : Les porteurs de projet dans le cadre du dispositif NACRE de 2009 à 2012

Année	total porteurs	dont 45 à 49 ans	dont 50 à 54 ans	dont 55 à 59 ans	dont 60 à 64 ans
2009	21 760	11,1%	7,3%	3,0%	0,4%
2010	28 747	11,3%	7,3%	2,7%	0,3%
2011	17 940	11,8%	7,0%	2,9%	0,3%
2012*	10 222	10,9%	7,7%	3,2%	0,4%

* jusqu'au 30 juillet 2012

Source : DGEFP, sous-direction ingénierie de l'accès et du retour à l'emploi

[364] Au regard des données sur la demande d'emploi qui figurent dans les tableaux 17 et 18, les personnes sans emploi de plus de 50 ans sont nettement moins représentées que les autres tranches d'âge, même si l'on ne peut exactement rapprocher les bénéficiaires potentiels des demandeurs d'emploi, catégorie plus restreinte.

¹³⁰ Les embauches en contrat professionnalisation ouvrent droit à une exonération de cotisations patronales d'assurances sociales (assurance maladie, maternité, invalidité, vieillesse-décès) et d'allocations familiales, lorsque le contrat est conclu avec un demandeur d'emploi âgé de 45 ans et plus. En outre, de façon cumulable, dans les conditions fixées par le décret n° 2011-524 du 16 mai 2011, les employeurs peuvent demander le bénéfice d'une aide de l'État pour toute embauche de demandeurs d'emploi âgés de 45 ans et plus en contrat de professionnalisation. Le montant de l'aide est fixé à 2 000 €.

Annexe 2 prise en charge financière des demandeurs d'emploi de plus de 50 ans

1. LA PRISE EN CHARGE FINANCIERE DES DEMANDEURS D'EMPLOI : DONNEES DE CADRAGE	96
1.1. Une prise en charge à trois étages	96
1.2. Une place prépondérante du régime d'assurance-chô	96
1.3. Les demandeurs d'emploi non indemnisables au régime d'assurance-chômage	97
2. L'ASSURANCE-CHOMAGE	98
2.1. Conditions juridiques d'indemnisation et spécificités pour les demandeurs d'emploi de 50 ans et plus	98
2.1.1. L'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE)	99
2.1.2. Le maintien de l'indemnisation jusqu'à l'âge de la retraite	99
2.1.3. L'aide différentielle de reclassement.....	100
2.1.4. L'allocation d'aide au retour à l'emploi pour les demandeurs d'emploi en formation.....	100
2.1.5. L'allocation de sécurisation professionnelle (ASP)	100
2.1.6. L'activité réduite au sens de l'UNEDIC.....	100
2.2. Bénéficiaires et données financières : exploitation des statistiques de l'UNEDIC par tranches d'âges détaillées	101
2.2.1. L'allocation d'aide au retour à l'emploi	101
2.2.2. L'allocation différentielle de reclassement.....	102
2.2.3. L'allocation d'aide au retour à l'emploi pour les demandeurs d'emploi en formation.....	103
3. LE REGIME DE SOLIDARITE	103
3.1. Conditions juridiques d'indemnisation.....	103
3.1.1. L'allocation de solidarité spécifique, la suppression en 2004 de toute prise en compte de l'âge dans le calcul de la prestation.....	103
3.1.2. L'allocation transitoire de solidarité.....	104
3.2. Données sur les bénéficiaires et le coût du régime de solidarité.....	104
3.2.1. Le financement du régime de solidarité	104
3.2.2. Les bénéficiaires par âge	105
4. LES DEMANDEURS D'EMPLOI PRIS EN CHARGE PAR LE RSA	106
4.1. Conditions juridiques de prise en charge	106
4.2. Bénéficiaires et données financières.....	107
4.2.1. Une croissance de la part des plus de 50 ans dans l'ensemble des bénéficiaires depuis 1989.....	107
4.2.2. Une évolution récente qui montre que, sur le RSA socle et activité, la part des personnes âgées de 50 ans et plus est proche de 20 %.....	108
4.2.3. la part des plus de plus de 50 ans n'ayant pas recours au dispositif est plus élevée que pour les autres catégories d'âge	109

1. LA PRISE EN CHARGE FINANCIERE DES DEMANDEURS D'EMPLOI : DONNEES DE CADRAGE

1.1. Une prise en charge à trois étages

[365] La prise en charge financière des demandeurs d'emploi âgés de 50 ans et plus s'effectue, comme pour les autres demandeurs d'emploi, à travers trois dispositifs :

- l'assurance chômage, dont la réglementation est définie de façon paritaire par l'UNEDIC avec des allocations proportionnelles au salaire antérieur dit de référence et financée par des contributions assises sur les salaires ; les allocations sont versées par Pôle emploi ;
- le régime de solidarité, qui comprend des allocations forfaitaires dont le montant est défini par l'Etat et financé par une contribution de 1 % perçue sur les rémunérations des fonctionnaires, par certaines taxes affectées (tabac, alcool...) ainsi que par une subvention d'équilibre versée par l'Etat ; les allocations sont également versées par Pôle emploi ;
- le revenu de solidarité active, qui est un minimum social dont le montant est défini par l'Etat, qui est versé par les caisses d'allocations familiales, la partie « insertion » étant gérée par les conseils généraux.

[366] Dans le régime d'assurance-chômage, des règles juridiques spécifiques par rapport au droit commun existent pour les plus de 50 ans. Pour le régime de solidarité, deux allocations sont spécifiques pour les seniors : allocation équivalent retraite et allocation transitoire de solidarité.

1.2. Une place prépondérante du régime d'assurance-chô

[367] Avec près de 2,2 millions de demandeurs d'emploi indemnisés à la fin 2012¹³¹ (soit plus de 42 % des demandeurs d'emploi inscrits en catégories A, B, C, D et E) l'assurance-chômage est le principal « pilier » de l'indemnisation des demandeurs d'emploi. Près de 95 % des demandeurs d'emploi indemnisés perçoivent l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) qui est la principale allocation du régime d'assurance chômage¹³².

[368] La proportion de 42 % ne peut cependant pas être assimilée à un taux de « couverture » de l'assurance chômage. En effet, il conviendrait d'ajouter à la population des indemnisés celle des « indemnisables » (cf. étude DARES Analyses mars 2012 n°20), qui sont des demandeurs d'emploi titulaires d'un droit ouvert à l'assurance chômage, mais non indemnisés au cours du mois, pour divers motifs dont le principal (près de 600 000 personnes en moyenne) est d'avoir exercé une activité réduite au cours du mois au-delà des seuils permettant de percevoir un différentiel d'indemnisation (110h de travail ou une rémunération supérieure à 70 % du salaire de référence). La couverture de l'assurance chômage, obtenue en rapportant l'ensemble des allocataires, indemnisés ou non, à l'ensemble des demandeurs d'emploi des catégories A,B,C + dispensés de recherche d'emploi, serait alors plutôt de l'ordre de 60 % (cf. tableau 1)

¹³¹ 2 165 200 demandeurs d'emploi indemnisés par l'assurance-chômage en octobre 2012 (hors allocations de formation, catégorie A, B, C, D et E). Source DARES indicateurs, décembre 2012, n° 99

¹³² Source UNEDIC, données transmises à la mission pour 2012

Tableau 37 : Le taux de couverture du régime d'assurance-chômage de 2009 à 2011

	2009		2010		2011	
	Effectif total	Taux de couverture par le RAC	Effectif total	Taux de couverture par le RAC	Effectif total	Taux de couverture par le RAC
Total	4 901 120	54,9%	5 225 880	53,0%	5 307 980	54,2%
1 - Moins de 25 ans	873 860	52,1%	886 630	50,7%	862 360	51,8%
2 - 25 à 49 ans	3 004 960	55,8%	3 256 650	53,6%	3 328 730	54,6%
3 - 50 à 54 ans	420 740	52,1%	457 280	50,1%	474 520	51,9%
4 - 54 à 59 ans	468 470	55,0%	491 180	54,0%	495 670	55,5%
5 - 60 ans ou plus	133 090	61,7%	134 140	60,5%	146 700	60,7%

Source: calculs DARES

Segments D3 2009, 2010 et 2011. Champ: DEFM ABCDE + DRE indemnisables par le RAC au 30 septembre de l'année.

Note: Les allocations du RAC sont l'ARE, l'ARE-Formation, l'ACA, l'ASR, l'ATP et l'ASP.

- [369] En termes financiers, l'allocation de retour à l'emploi est également la principale dépense de l'UNEDIC (80,7 %¹³³) : 28,4 milliards d'euros versés aux bénéficiaires de l'ARE, AREF sur une dépense totale de 35,2 milliards d'euros en 2012.

1.3. Les demandeurs d'emploi non indemnisables au régime d'assurance-chômage

- [370] Une étude de la DARES parue en mars 2012¹³⁴ permet de mesurer la part des dispositifs prenant en charge financièrement les demandeurs d'emploi qui ne sont pas indemnisables par le régime d'assurance-chômage sur l'ensemble des demandeurs d'emploi de catégories A, B, C, D et E en septembre 2010, ainsi que leur répartition par âge.

Tableau 38 : La répartition des non indemnisables par le régime d'assurance chômage au 30 septembre 2010

Non indemnisables par le régime d'assurance-chômage	Effectif	Part
Indemnisable par l'ASS	394 000	16,8 %
Indemnisable par l'AER	52 500	2,2 %
Indemnisables par d'autres allocations*	58 000	2,5 %
Inscrits en catégories A,B, C non indemnisables	1 476 900	62,9%
Dont : pratiquant une activité réduite sans RSA...	256 500	10,9 %
allocataires du RSA quel que soit le statut...	1 220 400	52,0 %
Inscrits en catégories D non indemnisables	66 100	2,8 %
Inscrits en catégories E non indemnisables	301 300	12,8 %
TOTAL	2 349 000	100,0 %

Source : Dares Analyses, mars 2012, n° 020

*Les autres allocations sont l'allocation temporaire d'attente (ATA), l'allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation (AREF et RFF), ainsi que deux allocations destinées aux intermittents du spectacle : l'allocation de professionnalisation et de solidarité et l'allocation de fin de droits.

¹³³ Source Unédic, équilibre technique de janvier 2013.

¹³⁴ Dares Analyses, mars 2012, n° 020

Lecture : 52 % des demandeurs d'emploi non indemnissables par le RAC, soit 1,2 million de personnes perçoivent le RSA.

Champ : demandeurs d'emploi de catégories A, B, C, D, E non indemnissables par le RAC et dispensés de recherche d'emploi indemnissables par le régime de solidarité (ASS, AER, ATA, AFDEF...) ; France entière.

- [371] Le tableau 2 montre que, sur l'ensemble des demandeurs d'emploi non indemnissables au titre de l'assurance-chômage, plus de moitié sont pris en charge par le RSA, soit 1,2 millions de demandeurs d'emploi au 30 septembre 2010.
- [372] Plus de 500 000 demandeurs d'emploi sont indemnissables au titre du régime de solidarité, principalement par l'allocation de solidarité spécifique (ASS).

Tableau 39 : La répartition par âge des demandeurs d'emploi qui ne sont éligibles à aucune allocation du régime d'assurance chômage ou du régime de solidarité (catégories A, B et C) au 30 septembre 2010

	Effectifs	Part en %
Moins de 30 ans	613 000	41,5 %
Entre 30 et 39 ans	359 000	24,3 %
Entre 40 et 49 ans	312 000	21,1 %
Entre 50 et 54 ans	116 000	7,8 %
Entre 55 et 59 ans	69 000	4,7 %
60 ans et plus	9 000	0,6 %
TOTAL	1 477 000	100,0 %

Sources : Dares Analyses, mars 2012, n° 020

Pôle emploi (échantillon au 1/10^e du Fichier historique statistique) et Unédic (segment D3) ; calculs Dares.

Champ : demandeurs d'emploi n'étant indemnissables à aucune allocation, France entière.

- [373] Au sein des non-indemnissables, les plus de 50 ans représentent une part nettement moins élevée que les autres demandeurs d'emploi. Le tableau 2 montre que la conjonction de règles encadrant le bénéfice des prestations plus favorables pour les plus de 50 ans que pour les autres demandeurs d'emploi (cf. partie ci-dessous), les exigences réglementaires nécessaires pour bénéficier de l'allocation de solidarité (5 années travaillées dans les 10 dernières années) et le fait que les jeunes, n'ayant pas souvent contribué au moins 4 mois au régime d'assurance chômage, bénéficient moins souvent de l'ARE aboutit à ce que la proportion des plus de 50 ans qui ne sont pas indemnissables au titre de l'un ou l'autre des régimes soit nettement plus faible à partir de 50 ans que pour la moyenne des demandeurs d'emploi (83 % des non indemnissables ont moins de 50 ans et 17 % sont âgés de 50 ans et plus).

2. L'ASSURANCE-CHOMAGE

2.1. Conditions juridiques d'indemnisation et spécificités pour les demandeurs d'emploi de 50 ans et plus

L'essentiel des éléments qui suivent, tant juridiques que statistiques, proviennent d'extraits d'un document transmis à la mission par l'UNEDIC. Une pièce jointe sur l'historique des règles applicables élaborée par l'UNEDIC figure à la fin de cette annexe.

2.1.1. L'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE)

2.1.1.1. La durée : une « filière longue » pour les plus de 50 ans

[374] Depuis la convention du 19 février 2009, les durées d'indemnisation sont calculées sur le principe 1 jour d'affiliation = 1 jour d'indemnisation. La durée d'indemnisation minimale est de 4 mois (122 jours) tandis que la durée d'indemnisation maximale pour un allocataire âgé de plus de 50 ans est de 36 mois (1 095 jours), contre 24 mois pour les moins de 50 ans.

2.1.1.2. Des modalités de calcul de l'allocation identiques pour tous les allocataires

[375] Le montant brut de l'allocation journalière d'aide au retour à l'emploi comprend :

- une partie fixe égale à 11,57 € ;
- une partie variable, égale à 40,4 % du salaire journalier de référence (SJR).

[376] Cette somme ne peut pas être inférieure à 57,4 % et supérieure à 75 % du salaire journalier de référence. Le revenu de remplacement mensuel est égal au montant de l'allocation journalière, multiplié par le nombre de jours du mois considéré. Le montant net de l'ARE ne peut pas être inférieur à 28,21 €.

[377] Ces règles s'appliquent quel que soit l'âge du demandeur d'emploi

2.1.2. Le maintien de l'indemnisation jusqu'à l'âge de la retraite

[378] Il existe une possibilité de maintenir les droits à l'indemnisation. Les conditions de ce maintien de l'indemnisation jusqu'à l'âge de la retraite sont :

- être en cours d'indemnisation depuis un an au moins, soit avoir perçu au moins 365 jours d'indemnisation depuis l'ouverture du droit ;
- justifier de 12 ans d'affiliation à l'assurance-chômage ou de périodes assimilées, dont 1 an continu ou 2 ans discontinus dans les 5 années précédant la fin de contrat prise en compte pour l'ouverture de droit.

[379] Comme le montre le tableau 3, l'âge à partir duquel il est possible de bénéficier de ce maintien des allocations a été reculé au fur et à mesure des conventions d'assurance-chômage chômage et est aujourd'hui de 61 ans.

Tableau 40 : Evolution de l'âge pour bénéficier du maintien de droits jusqu'à l'âge d'obtention d'une retraite à taux plein (allocation de maintien des droits)

	Convention du 1 ^{er} janvier 1997	Convention du 1 ^{er} janvier 2001	Convention du 1 ^{er} janvier 2004	Convention du 18 janvier 2006	Convention du 19 février 2009	Convention du 6 mai 2011
Age pour bénéficier du maintien de droits jusqu'à l'âge d'obtention d'une retraite à taux plein	59 ans et 6 mois	59 ans et 6 mois	60 ans	60 ans et 6 mois	61 ans (à compter du 1 ^{er} janvier 2010)	61 ans

[380] Par ailleurs, depuis le 1^{er} juillet 2002, une condition supplémentaire a été introduite : « justifier de 100 trimestres validés par l'assurance-vieillesse au titre des articles L. 351-1 à L. 351-5 du code de la sécurité sociale ».

[381] Le nombre de bénéficiaires du maintien des droits est présenté au paragraphe 2.2.2.

2.1.3. L'aide différentielle de reclassement

[382] Depuis la convention du 18 janvier 2006, une aide différentielle de reclassement (ADR) peut être versée si la rémunération procurée par l'emploi repris est, pour une même durée de travail, inférieure d'au moins 15 % à la rémunération de l'emploi précédent.

[383] Les allocataires âgés de 50 ans et plus sont concernés par ce dispositif, et contrairement aux allocataires de moins de 50 ans, n'ont pas à justifier d'une durée minimale d'indemnisation pour en bénéficier (12 mois de perception minimum pour les moins de 50 ans).

[384] L'aide correspond à la différence entre le salaire journalier de référence ayant servi au calcul de l'ARE et le nouveau salaire. Par ailleurs, le montant total de l'aide versée ne peut excéder la moitié du montant total des droits à l'ARE restants au moment de l'embauche (montant de l'allocation journalière X durée des droits restants).

[385] La durée du versement de l'aide ne peut dépasser la durée des droits à l'ARE restants au moment de l'embauche. En cas de perte de l'activité reprise, l'allocation en ARE reprend pour une durée diminuée d'un nombre de jours équivalent à l'aide versée.

[386] Le nombre de bénéficiaires de l'ADR est présenté au paragraphe 2.2.3.

2.1.4. L'allocation d'aide au retour à l'emploi pour les demandeurs d'emploi en formation

[387] Les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi qui sont bénéficiaires de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) et suivent une formation prescrite par Pôle emploi dans le cadre de leur projet personnalisé d'accès à l'emploi peuvent prétendre à l'AREF.

[388] Le montant brut de l'AREF est égal au montant brut de l'ARE dont bénéficie le demandeur d'emploi. Les conditions de durée sont donc identiques à celles de l'aide au retour à l'emploi, avec la même différence entre moins de 50 ans et 50 ans et plus, et les montants de cette allocation se calculent de la même façon, à partir du salaire journalier de référence.

[389] Les périodes de versement de l'AREF sont déduites de la durée des droits à l'ARE. En conséquence :

- lorsque la durée de la formation est inférieure à la durée des droits restant à l'ARE, le demandeur d'emploi bénéficie à nouveau, à la fin de sa formation, de l'ARE au titre du reliquat de ses droits,
- lorsque la durée de la formation est supérieure à la durée des droits restant à l'ARE, le demandeur d'emploi peut bénéficier, sous certaines conditions, lorsque ses droits à l'AREF sont épuisés, de la rémunération de fin de formation (R2F).

2.1.5. L'allocation de sécurisation professionnelle (ASP)

[390] L'allocation de sécurisation professionnelle est versée aux bénéficiaires du contrat de sécurisation professionnelle, auquel est consacré l'annexe xx du présent rapport, qui détaille ses conditions d'attribution. Elle ne prévoit pas de différence entre demandeurs d'emploi de plus et moins de 50 ans.

2.1.6. L'activité réduite au sens de l'UNEDIC

[391] L'assurance chômage considère comme activité réduite ou occasionnelle, l'activité qui n'excède pas au total 110 heures au cours d'un mois et qui ne procure pas au salarié une rémunération excédant 70% de son ancien salaire.

[392] Le cumul de l'ARE avec une rémunération procurée par une activité réduite ou occasionnelle est possible si l'intéressé continue de rechercher un emploi et, à ce titre, reste inscrit comme demandeur d'emploi.

[393] Pour déterminer, chaque mois, le cumul possible ARE avec une rémunération, il est procédé au calcul du nombre de jours non indemnissables compte tenu du montant des salaires perçus par l'intéressé, dans la limite de 15 mois.

[394] Deux avantages existent en faveur des demandeurs d'emploi âgés de 50 ans ou plus :

- dans le cas d'une activité réduite ou occasionnelle reprise, le nombre de jours non indemnissable est minoré de 0,8,- cela accroît l'indemnisation, mais cela réduit la durée des droits - pour les allocataires de 50 ans et plus, alors qu'il ne n'est pas pour ceux de moins de 50 ans ;
- dans tous les cas d'activité réduite ou occasionnelle, conservée ou reprise, la durée du cumul à l'issue de laquelle il est possible de retrouver ses droits à indemnisation n'est pas limitée dans le temps, alors qu'elle est limitée à 15 mois pour les demandeurs d'emploi âgés de moins de 50 ans¹³⁵. Cela signifie par exemple, qu'un demandeur d'emploi de 50 ans ou plus peut effectuer 30 mois d'activité réduite qui permettront de retrouver des droits à l'indemnisation, alors que dans le cas des autres demandeurs d'emploi, cette durée est plafonnée à 15 mois.

2.2. Bénéficiaires et données financières : exploitation des statistiques de l'UNEDIC par tranches d'âges détaillées

2.2.1. L'allocation d'aide au retour à l'emploi

Tableau 41 : Moyenne mensuelle des allocataires indemnisés au dernier jour du mois au titre de l'ARE, AUD ou ACA¹³⁶

	Total	< 50 ans		50-54 ans		55-59 ans		60 ans et plus	
		Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%
2008	1 705 958	1 264 346	74,1 %	146 347	8,6 %	216 680	12,7 %	78 584	4,6 %
2009	2 009 038	1 551 196	77,2 %	165 688	8,2 %	215 664	10,7 %	76 491	3,8 %
2 010	2 093 423	1 612 119	77,0 %	177 315	8,5 %	227 712	10,9 %	76 276	3,6 %
2 011	2 105 136	1 609 826	76,5 %	184 714	8,8 %	230 956	11,0 %	79 640	3,8 %
2 012*	2 134 027	1 633 599	76,6 %	187 935	8,8 %	226 252	10,6 %	86 241	4,0 %
2012/2008	+ 25,1 %	+ 29,2 %		+ 28,4 %		+ 4,4 %		+ 9,7 %	

Source : Calculs mission sur la base de données transmises par l'UNEDIC

* Premier semestre 2012

[395] Le tableau 5 montre que, de façon attendue compte tenu de la progression du chômage, le nombre de demandeurs d'emploi indemnisés progresse au cours de la période. La progression pour les demandeurs d'emplois âgés de 55 à 59 ans, et, dans une moindre mesure, celle des 60 et plus, est nettement moins rapide que pour les autres catégories d'âge.

¹³⁵ Cet avantage existe également pour les bénéficiaires d'un contrat d'accompagnement dans l'emploi.

¹³⁶ La convention d'assurance chômage de 2006 a remplacé l'allocation unique dégressive (AUD) par l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE). L'allocation chômeurs âgés (ACA) était une aide versée aux chômeurs de moins de 60 ans ayant suffisamment travaillé pour toucher une allocation jusqu'à leur retraite. Aucun nouveau bénéficiaire ne peut être admis depuis le 1er janvier 2002.

Tableau 42 : Montants annuels d'allocations, versés de 2008 à 2011 aux allocataires indemnisés au titre de l'ARE, l'AUD ou l'ACA, par catégorie d'âge

Montants d'ARE, AUD, ACA	< 50 ans		50-54 ans		55-59 ans		60 ans ou plus		Montant total (en milliers €)
	Montant (en milliers €)	%	Montant (en milliers €)	%	Montant (en milliers €)	%	Montant (en milliers €)	%	
2008	13 567 886	69,3%	2 093 747	10,7%	3 293 872	16,8%	629 605	3,2%	19 585 111
2009	17 309 334	73,2%	2 299 589	9,7%	3 376 261	14,3%	673 630	2,8%	23 658 814
2010	18 129 500	73,0%	2 463 499	9,9%	3 505 176	14,1%	752 526	3,0%	24 850 701
2011	18 347 488	72,9%	2 559 319	10,2%	3 492 337	13,9%	785 520	3,1%	25 184 664

Source : UNEDIC, données transmises à la mission

[396] Le tableau 5 illustre la baisse significative de la part des dépenses du budget de l'UNEDIC consacrées aux chômeurs indemnisés âgés de 55 à 59 ans sur quatre années. La baisse de la part des dépenses de l'Unédic en faveur des 55-59 ans (de 16,8% en 2008 contre 13,9% en 2011, tableau 4) s'explique par la baisse de la part des allocataires dans cette tranche (12,7% en 2008 contre 10,6% en 2011, tableau 4)

[397] Le maintien de l'indemnisation jusqu'à l'âge de la retraite

[398] Comme l'a montré la partie juridique précédente, l'âge minimal pour bénéficier du maintien de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) a été augmenté progressivement depuis 2004. Il est de 61 ans depuis le premier janvier 2010.

[399] Le nombre de « maintenus » et leur part dans le stock des allocataires indemnisés par l'assurance chômage est passée de 2,0 % en 2009 à 1,8 % en 2010 et 1,7 % en 2011. Depuis 2010, le stock des maintenus regroupe en moyenne cinq générations ayant entre 61 et 65 ans.

[400] En 2011, 1,7 % du stock des allocataires indemnisés par l'assurance chômage est maintenu dans le régime jusqu'au départ en retraite, soit environ 40 000 personnes chaque mois. Le coût des allocataires maintenus¹³⁷ s'élève à environ 788 millions d'euros sur l'année 2011, soit près de 3,1 % du total des dépenses d'allocations de cette année.

2.2.2. L'allocation différentielle de reclassement

[401] En 2011, on compte environ 3 000 bénéficiaires¹³⁸ de l'ADR chaque mois, soit un chiffre quasi-dérisoire. Les seniors sont les principaux bénéficiaires de cette aide. Sur l'année 2011, environ 3 bénéficiaires sur 4 ont 50 ans ou plus. Près de 37 % des bénéficiaires de l'ADR ont entre 50 et 54 ans et de même près de 37 % se situent dans la tranche d'âge des 55-59 ans (soit en effectifs, pour la tranche d'âge 50-55 ans environ 2 200). Les 60 ans ou plus représentent environ 1 %.

[402] En 2009, 33,8 millions d'euros ont été versés au titre de l'ADR. Ces prestations atteignent 43,6 millions d'euros en 2010 et 50,9 millions d'euros en 2011¹³⁹.

¹³⁷ Ce coût correspond à des dépenses d'indemnisation pour des périodes au-delà de la durée maximale des droits.

¹³⁸ Il s'agit du nombre de salariés qui ont effectivement perçu l'aide complémentaire au titre du dernier jour de chaque mois.

¹³⁹ Source: Rapport financier Unédic 2009, 2010 et 2011.

2.2.3. L'allocation d'aide au retour à l'emploi pour les demandeurs d'emploi en formation

Tableau 43 : Montants annuels d'allocations, versés de 2008 à 2011 aux allocataires indemnisés au titre de l'AREF, par catégorie d'âge

Montants d'AREF	< 50 ans		50 à 54 ans		55 à 59 ans		60 ans ou plus		Montant total (en milliers €)
	Montant (en milliers €)	%	Montant (en milliers €)	%	Montant (en milliers €)	%	Montant (en milliers €)	%	
2008	954 208	92,8%	39 686	3,9%	8 079	0,8%	26 690	2,6%	1 028 663
2009	949 867	93,5%	37 986	3,7%	8 920	0,9%	18 902	1,9%	1 015 675
2010	912 561	92,9%	42 424	4,3%	10 867	1,1%	16 691	1,7%	982 544
2011	931 771	92,2%	46 638	4,6%	18 232	1,8%	14 468	1,4%	1 011 110

Tableau 44 : Source : UNEDIC

[403] Les montants d'allocation liés à la formation des demandeurs d'emploi de 50 ans ou plus sont faibles (moins de 8 % de l'ensemble des sommes versées). En effet, les seniors accèdent moins souvent que l'ensemble des allocataires à la formation.

3. LE REGIME DE SOLIDARITE

3.1. Conditions juridiques d'indemnisation

[404] Les demandeurs d'emploi qui ne bénéficient pas ou plus de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) peuvent être indemnisés par l'État au titre du régime de solidarité et percevoir, sous certaines conditions :

- l'allocation de solidarité spécifique (ASS), notamment les demandeurs d'emploi dont les droits à l'ARE sont épuisés ;
- l'allocation temporaire d'attente (ATA) ;
- l'allocation transitoire de solidarité (ATS), qui prend la suite de l'allocation équivalent retraite (AER), l'AER n'admet plus de nouveaux bénéficiaires depuis le 31/12/2010.

3.1.1. L'allocation de solidarité spécifique, la suppression en 2004 de toute prise en compte de l'âge dans le calcul de la prestation

[405] Le montant journalier de l'ASS est fixé par décret. Depuis le 1er janvier 2012, il s'élève à 15,63 €, soit, à titre indicatif, 468,90 € pour un mois de 30 jours. Il s'agit là d'un montant maximum, le montant réellement versé étant fonction des ressources du bénéficiaire¹⁴⁰.

[406] Les mesures d'âge qui existaient avant 2004, avec une allocation de solidarité spécifique majorée, ont été supprimées.

[407] Pour les allocataires admis au bénéfice de l'ASS majorée avant le 1er janvier 2004, le montant de l'ASS majorée est fixé à 22,44 € par jour, soit 673,20 € pour un mois de 30 jours.

¹⁴⁰ L'ASS est versée à taux plein lorsque les ressources de l'allocataire sont inférieures à 625,20 € par mois pour une personne seule et 1.250,40 € par mois pour un couple.

[408] Pouvaient bénéficier de l'ASS majorée, les allocataires :

- âgés de 55 ans ou plus et justifiant d'au moins 20 ans d'activité salariée,
- ou âgés de 57 ans et demi ou plus et justifiant de 10 ans d'activité salariée,
- ou justifiant d'au moins 160 trimestres de cotisation retraite.

[409] En septembre 2011, le nombre de demandeurs d'emploi indemnissables par l'ASS majorée est d'environ 1 500.

3.1.2. L'allocation transitoire de solidarité

3.1.2.1. L'allocation équivalent retraite supprimée depuis le 31 décembre 2010

[410] L'allocation équivalent retraite (AER) était accordée aux personnes inscrites comme demandeurs d'emploi justifiant, avant l'âge de 60 ans, de la durée de cotisation à l'assurance vieillesse requise pour l'ouverture du droit à une pension de vieillesse à taux plein. La loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 a supprimé le dispositif de l'AER à compter du 1er janvier 2009 (sans remise en cause des droits des allocataires admis au bénéfice de cette allocation avant cette date). Ce dispositif a toutefois été rétabli, à titre exceptionnel en 2009 et 2010¹⁴¹.

3.1.2.2. L'allocation transitoire de solidarité, mise en place en 2011

[411] L'allocation transitoire de solidarité (ATS), créée par un décret du 2 novembre 2011, est attribuée et versée, sous conditions de ressources, aux demandeurs d'emploi nés entre le 1er juillet 1951 et le 31 décembre 1953 pour lesquels les mesures de report de l'âge légal de départ à la retraite prévues par la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 ont pu créer un défaut d'allocation entre leur période d'indemnisation chômage et la liquidation de leurs droits à la retraite. L'ATS peut être versée en remplacement ou en complément des allocations précédemment perçues par le demandeur d'emploi.

3.2. Données sur les bénéficiaires et le coût du régime de solidarité

3.2.1. Le financement du régime de solidarité

[412] Depuis 1982, le fonds de solidarité rassemble les moyens de financement des allocations versées aux demandeurs d'emploi en fin de droit, notamment l'allocation de solidarité spécifique (ASS). Le fonds dispose d'une ressource propre, la contribution de solidarité des agents du secteur public, qui devrait rapporter 1,35 milliard d'euros en 2012, à laquelle s'ajoute une part du produit de la taxe sur les tabacs, pour un montant prévisionnel de 125,5 millions d'euros. Ces ressources sont complétées par une subvention d'équilibre, versée par l'Etat.

¹⁴¹ Décrets du 29 mai 2009 et du 6 mai 2010

Tableau 45 : Evolution des effectifs des bénéficiaires du régime de solidarité

Evolution des effectifs			
Effectif	2010 (Rap)*	2011 (Pap)*	2012 (PLF)*
ASS	343 104	400 000	388 000
Intéressement ASS	30 015	23 332	24 032
AER	41 019	27 864	11 255
AFF	13 149	4 665	1 606
ASS-Accre	5 858	5 548	5 774
APS	79	198	200
AFD	741	1 917	2000
TOTAL	433 965	463 524	432 867

Source : ministère du travail, de l'emploi et de la santé

ASS : allocation de solidarité spécifique

AER : allocation équivalent retraite

AFF : allocation fin de formation

ASS-Accre : allocation de solidarité spécifique - aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise -

APS : allocation de professionnalisation et de solidarité

AFD : allocation de fin de droits

**Rap : rapport annuel de performance - Pap : projet annuel de performance - PLF : projet de loi de finances*

Il n'y a pas de données de la DARES aussi précises par prestations, toutefois la DARES a précisé à la mission que les ordres de grandeurs, pour les plus importantes d'entre elles, étaient cohérents avec leurs données.

3.2.2. Les bénéficiaires par âge

[413] Au total, sur 405 00 allocataires de l'ASS en septembre 2011, 179 700 ont 50 ans ou plus, soit 44 % de l'ensemble. Parmi ceux-ci, les allocataires âgés de 55 ans et plus représentent un pourcentage plus important : 32 % en septembre 2009 et 28 % en septembre 2011 sont âgés de 55 ans et plus (tableaux 9 et 10). On pourrait interpréter la baisse constatée en pourcentage en miroir avec la hausse de la part des seniors allocataires du revenu de solidarité active. A ce stade, il ne s'agit que d'une hypothèse, aucune étude n'étaye de constat.

[414] Par ailleurs, l'allocation équivalent retraite est l'allocation de prise en charge des demandeurs d'emploi où la différence entre hommes et femmes est la plus forte. Ce constat est directement en lien avec la plus faible retraite des femmes, tirée d'une activité souvent interrompue en cours de durée de vie active et d'un montant plus faible.

Tableau 46 : Le nombre des bénéficiaires par âge de l'ASS et de l'AER entre 2009 et 2011

	30 Sept 2009		30 Sept 2010		30 sept 2011	
<i>Effectifs</i>	ASS	AER	ASS	AER	ASS	AER (+ATS)
Hommes	201 980	21 780	217240	18580	225140	12480
Femmes	172 360	37 880	177020	33930	180010	26220
1 - Moins de 25 ans	450	-	560	0	430	0
2 - 25 à 49 ans	192 830	10	216170	0	225000	10
3 - 50 à 54 ans	60 380	1 830	64980	1340	66980	620
4 - 54 à 59 ans	82 010	55 230	76030	48400	75740	32060
5 - 60 ans ou plus	38 670	2 590	36520	2770	37000	6010
Total	374 340	59 660	394260	52510	405150	38700

Tableau 47 : Le pourcentage des bénéficiaires par âge de l'ASS et de l'AER entre 2009 et 2011

%	ASS	AER	ASS	AER	ASS	AER (+ATS)
Hommes	54	37	55	35	56	32
Femmes	46	63	45	65	44	68
1 - Moins de 25 ans	0	-	0	-	0	0
2 - 25 à 49 ans	52	0	55	-	56	0
3 - 50 à 54 ans	16	3	16	3	17	2
4 - 54 à 59 ans	22	93	19	92	19	83
5 - 60 ans ou plus	10	4	9	5	9	16
Total	100	100	100	100	100	100

4. LES DEMANDEURS D'EMPLOI PRIS EN CHARGE PAR LE RSA

4.1. Conditions juridiques de prise en charge

[415] Le revenu de solidarité active (RSA) est une prestation destinée à assurer à des personnes d'au moins 25 ans¹⁴² sans ressource ou disposant de faibles ressources un niveau minimum de revenu variable selon la composition de leur foyer et le niveau de ses revenus d'activité :

- en l'absence de revenu d'activité, le RSA versé permet de compléter les autres revenus du foyer pour atteindre un montant forfaitaire qui dépend de la composition du foyer.

¹⁴² Le bénéfice du RSA est ouvert, sous certaines conditions, aux personnes âgées d'au moins 25 ans et aux personnes âgées de 18 à 25 ans si elles sont parents isolés ou si elles justifient d'une certaine durée d'activité professionnelle.

- en présence de revenus d'activité, le RSA versé garantit que le foyer perçoive le montant forfaitaire augmenté de 62 % des revenus d'activité et ce, de manière pérenne, tant que les conditions d'accès au dispositif sont remplies, et en particulier tant que le bénéficiaire se trouve en dessous d'un certain seuil de ressources.

Encadré 1 : le fonctionnement du RSA, socle et activité, majoré ou non

Le RSA a été mis en place par la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion¹⁴³. Le montant forfaitaire est de :

- 474,93 € au 1^{er} mars 2012 pour une personne seule,
- 712,40 € au 1^{er} mars 2012 pour deux personnes,
- 854,88 € au 1^{er} mars 2012 pour trois personnes.....

Le « RSA socle » est la partie du RSA permettant d'atteindre le montant forfaitaire. Les foyers peuvent percevoir :

- uniquement du RSA socle (montant forfaitaire) s'ils n'ont aucun revenu d'activité (« RSA socle seul »),
- du RSA socle et du RSA activité (« RSA socle et activité »), s'ils perçoivent un revenu d'activité inférieur au montant forfaitaire.

La majoration pour isolement est accordée dans quatre situations :

- isolement et grossesse en cours,
- isolement et charge d'un enfant de moins de 3 ans,
- isolement puis charge d'enfant,
- présence d'enfant à charge puis isolement.

Le « RSA majoré » se décline, comme précédemment, en « RSA socle majoré », « RSA socle seul majoré » et « RSA socle et activité majoré ».

Le « cumul intégral » permet à l'allocataire de continuer à percevoir l'intégralité de son allocation de « RSA socle seul » pendant les trois premiers mois après la reprise d'une activité professionnelle. Cette possibilité n'est ouverte que pendant quatre mois par période de douze mois.

Enfin, le « RSA activité seul » est versé aux foyers dont le revenu d'activité est supérieur au montant forfaitaire mais inférieur au revenu garanti. Il peut également être majoré (« RSA activité seul majoré »).

Source : DREES, *Etudes et résultats* n° 801, mars 2012

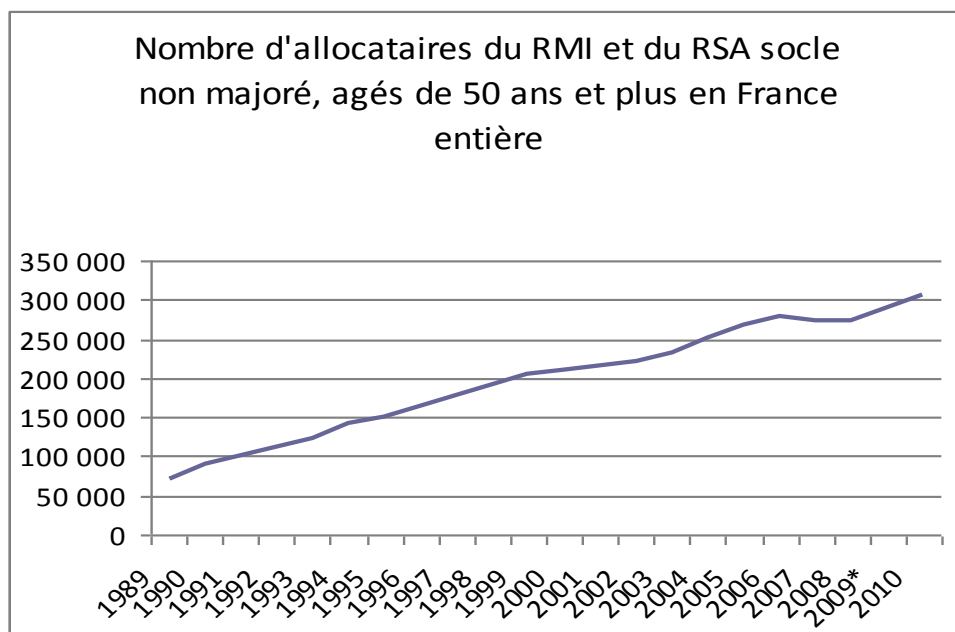
4.2. Bénéficiaires et données financières

4.2.1. Une croissance de la part des plus de 50 ans dans l'ensemble des bénéficiaires depuis 1989

[416] La croissance du nombre de personnes âgées de 50 ans et plus au RSA socle non majoré¹⁴⁴ est continue depuis 1989, suivant en cela la tendance nationale.

¹⁴³ Code de l'action sociale et des familles, livre II, titre VI, chapitre II : Revenu de solidarité active

¹⁴⁴ Le choix du socle non majoré permet d'établir une série longue, le RSA prenant la suite du RMI en 2009



Source : DREES, donnée transmise à la mission

[417] Dès lors, la progression ou au contraire la diminution de la part des personnes âgées de 50 ans et plus au regard de l'ensemble des bénéficiaires permet d'éliminer ce biais et montre un accroissement significatif sur longue période :

- 18,1 % en 1989,
- 15,9 % en 1993, qui est le point le plus bas,
- 23,4 % en 2010, avec une progression quasi-continue entre 1993 et 2010.

4.2.2. Une évolution récente qui montre que, sur le RSA socle et activité, la part des personnes âgées de 50 ans et plus est proche de 20 %

[418] En préalable, il faut noter que le tableau 8 est construit à partir de l'ensemble des bénéficiaires du RSA :

- socle et socle majoré,
- activité et socle et activité et socle majoré,
- activité seule, majorée et non majorée.

[419] Le champ du tableau 8, qui couvre l'ensemble des formes du RSA, permet de mesurer la progression des allocataires âgés de 50 et plus.

Tableau 48 : Nombre d'allocataires du RSA âgés de plus de 50 ans fin 2009, fin 2010 et en septembre 2011

	total au 31déc. 2009	total au 31 déc 2010	total au 31 sept 2011	Evolution déc 2009/sept 2011	% des plus de 50 dans l'ens. en déc. 2009	% des plus de 50 dans l'ens. en sept 2011
50-54	156 280	165 210	188 550	+ 21 %	9,2 %	9,4 %
55-59	119 440	124 540	140 420	+ 18 %	7,0 %	7,0 %
60-64	45 950	52 100	60 110	+ 31 %	2,7 %	3,0 %
65+	5 700	6 190	8 630	+ 51 %	0,3 %	0,4 %
TOTAL 50 ans et plus	327 370	348 040	397 710	+ 21 %	19,3 %	19,8 %
TOTAL général	1 697 370	1 797 730	2 003 820	+ 18 %	100,0 %	100,0 %

Source : Cnaf, transmis par la DREES

Calcul mission sur la totalité des bénéficiaires (socle, socle activité et activité, majoré et non majoré)

4.2.3. la part des plus de plus de 50 ans n'ayant pas recours au dispositif est plus élevée que pour les autres catégories d'âge

[420] L'observatoire des non-recours aux droits et services a conduit une étude sur le non-recours au RSA¹⁴⁵.

[421] Pour les trois types de RSA, le taux de non-recours s'élève en moyenne à 50 %. Les taux de non-recours par type de RSA sont les suivants :

- RSA Socle : 36 %
- RSA Activité : 68%
- RSA Socle + Activité : 33%.

[422] L'étude montre par ailleurs que, dans les cas de non-recours au RSA, l'analyse par âge donne des résultats différents par rapport aux cas de non-recours observés dans d'autres politiques : « alors que le taux de non-recours au RSA s'accroît avec l'âge, la plupart des études sur le non-recours signale l'inverse ; exception faite de cas particuliers, comme celui du non-recours aux heures prescrites de services d'aide à domicile pour les personnes âgées dépendantes de plus de 60 ans bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie.

[423] En effet, 46 % des moins de 30 ans sont en non-recours au RSA (les trois types confondus), contre 55 % des 55 ans et plus. Exemples inverses : le non-recours à des soins est multiplié par 1,2 à 1,6 selon les catégories d'actifs précaires lorsque les personnes ont entre 20 et 29 ans par rapport aux 50-59 ans ».

¹⁴⁵ Document de travail, décembre 2011, Philippe Warin, « Le non-recours au RSA : de éléments de comparaison », Odenore (observatoire des non-recours aux droits et service). Sources de cette étude : convention de « mise à disposition de données » entre la Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (Dares) et Sciences-Po Grenoble.

Annexe 3 : Les règles du droit européen et français sur la discrimination par l'âge et leur application jurisprudentielle

1. LE CADRE JURIDIQUE COMMUNAUTAIRE	112
1.1. <i>L'antériorité des questions relatives à la discrimination fondée sur le sexe</i>	112
1.2. <i>Le cadre général en faveur de l'égalité de traitement élargit les critères en incluant l'âge comme motif de discrimination au travail</i>	113
2. LE CADRE JURIDIQUE FRANÇAIS	114
2.1. <i>Les textes en vigueur transposent en droit interne les directives européennes</i>	114
2.2. <i>Dans le domaine précis du recrutement, certaines différences de traitement sont autorisées</i>	115
2.3. <i>La charge de la preuve ne pèse plus sur le seul salarié</i>	115
3. LES JURISPRUDENCES EUROPEENNE ET FRANÇAISE	116
3.1. <i>La jurisprudence européenne est abondante, mais elle reste instable à ce jour</i>	116
3.2. <i>La jurisprudence française se concentre plutôt sur les limites d'âge</i>	117
4. L'APPORT DU DEFENSEUR DES DROITS	118
4.1. <i>Une autorité administrative indépendante pour lutter contre les discriminations</i>	118
4.2. <i>L'âge représente une part négligeable dans les motifs des réclamations reçues</i>	119
4.3. <i>Le cumul des réclamations sur l'âge dans l'emploi atteint une taille importante</i>	119
4.4. <i>Les délibérations du Collège du Défenseur des droits aident à caractériser l'élément matériel et moral du délit de discrimination</i>	120
4.4.1. <i>Recommandations du Défenseur des droits aux mis en cause</i>	121
4.4.2. <i>Renvoi des mis en cause devant la juridiction compétente</i>	122
4.5. <i>Les recommandations du Collège aident à modifier le comportement des annonceurs et des employeurs</i>	123
4.6. <i>La diffusion des bonnes pratiques par le Défenseur des droits est un facteur de progrès</i>	123

Préambule

[424] Dans le domaine du travail et de l'emploi, le motif de l'âge a longtemps été considéré comme secondaire par rapport à d'autres motifs de discriminations comme le sexe ou les origines. L'âge est un critère de discrimination qui mérite, pourtant, une attention particulière. La littérature juridique identifie, au moins, deux difficultés liées à l'appréhension de l'âge dans la construction juridique, tant communautaire que française, en faveur de l'égalité de traitement :

- l'âge ne renvoie pas à une catégorie identifiée et immuable des personnes. Par conséquent, toutes les catégories d'âge (jeunes, seniors, quadras, etc.) peuvent être concernées par des discriminations. Dans l'absolu, le critère d'âge peut donc être mis en avant dans pratiquement tous les contentieux, car l'on peut toujours se comparer à des personnes plus jeunes ou plus âgées que soi¹⁴⁶ ;
- la notion d'âge est doublement changeante, avec le temps qui passe pour l'individu concerné, mais aussi avec l'évolution des stéréotypes véhiculés dans l'opinion publique sur des emplois supposés être davantage adaptés aux jeunes ou aux seniors¹⁴⁷.

1. LE CADRE JURIDIQUE COMMUNAUTAIRE

1.1. L'antériorité des questions relatives à la discrimination fondée sur le sexe

[425] L'article 119 du Traité instituant les Communautés économiques européennes (1957) a donné dès l'origine aux Etats membres un objectif d'égalité des rémunérations entre les hommes et les femmes. En droit du travail, la question des discriminations a été abordée, en premier lieu, sous ce seul prisme du principe de l'égalité des rémunérations sans distinction de sexe¹⁴⁸.

[426] La Directive 76/207/CEE de 1976 élargit les contours du principe d'égalité de traitement dans l'emploi au-delà de la seule rémunération, pour y inclure les conditions d'embauche, de travail et de licenciement, ainsi que l'accès à la formation¹⁴⁹. Elle introduit la notion de discrimination indirecte, généralisée par la jurisprudence : la cour de justice a ainsi estimé que l'avantage octroyé aux seuls salariés à temps complet était discriminatoire indirectement à l'encontre des femmes, qui occupaient majoritairement des postes à temps partiel. (CJCE, *Bilka*, 13 mai 1986).

[427] La jurisprudence encadre, en revanche, le recours à des actions positives pour corriger les inégalités de traitement entre hommes et femmes. À qualifications égales des candidats, le fait de donner une préférence aux femmes est ainsi prohibé : la Cour a ainsi considéré que cette disposition de l'article 2 § 4 de la directive de 1976 ne saurait autoriser une réglementation nationale garantissant la priorité absolue et inconditionnelle aux femmes, lors de nominations ou d'avancements (CJCE, *Kalanke*, du 17 octobre 1995). En revanche, une action positive peut être mise en œuvre sous réserve de proportionnalité et avec des possibilités d'exception : (CJCE, *Marschall*, 1997) ou dès lors que la législation en cause en matière de promotion, réservant, à aptitude égale, la priorité aux femmes, comporte une clause dérogatoire permettant, pour des motifs tenant à la personne du candidat, de promouvoir un homme, cette législation est compatible avec la directive de 1976 (CJCE, *Marschall*, du 11 novembre 1997, C-409/95).

¹⁴⁶ F. Meyer, « La discrimination en fonction de l'âge en droit communautaire : aperçu de la jurisprudence récente de la cour de justice de l'Union européenne », *Le Droit ouvrier*, n°254, mai 2011.

¹⁴⁷ P. Bailly, J.-P. Lhernould, « Discrimination en raison de l'âge : sources européennes et mise en œuvre en droit interne », *Droit social*, n°3, mars 2012.

¹⁴⁸ *Le droit communautaire et européen et la prohibition des discriminations*, Observatoire du droit européen, Service des Etudes et de la Documentation de la Cour de cassation, février 2009.

¹⁴⁹ Directive 76/207/CEE du Conseil du 9 février 1976 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail.

[428] De même, l'interdiction du travail de nuit des femmes a été jugée contraire au droit communautaire (CJCE, *Stoeckel*, 1991)¹⁵⁰. En revanche, la Cour souligne que le licenciement d'un travailleur féminin (*sic.*) en raison de sa grossesse constitue une discrimination directe fondée sur le sexe¹⁵¹.

1.2. Le cadre général en faveur de l'égalité de traitement élargit les critères en incluant l'âge comme motif de discrimination au travail

[429] Le Traité d'Amsterdam, en 1997, a introduit un nouvel objectif de droit communautaire : « combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion, les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle » (article 13 du Traité U.E). Produite à partir de cette disposition, la directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000 met en œuvre cette ambition en matière d'emploi et de travail et propose de créer un cadre général en faveur de l'égalité de traitement¹⁵². La directive 2000/78/CE a été adoptée en vertu de l'article 13 du Traité de la Communauté européenne de 1997.

[430] La directive européenne du 27 novembre 2000 comporte trois séries de dispositions importantes :

- elle interdit toute discrimination fondée notamment sur l'âge. Elle étend la protection contre les discriminations à toutes les étapes de la vie professionnelle : accès à l'emploi, conditions d'avancement, de promotion, formation, orientation, reconversion, conditions d'emploi et de travail, de licenciement et de rémunération, affiliation syndicale et professionnelle (art. 1 et 3) ;
- les Etats membres peuvent prévoir que les différences de traitement fondées sur l'âge ne constituent pas une discrimination mais seulement lorsqu'elles sont « objectivement et raisonnablement justifiées, dans le cadre du droit national, par un objectif légitime, notamment par des objectifs légitimes de politique de l'emploi, du marché du travail et de la formation professionnelle, et que les moyens de réaliser cet objectif sont appropriés et nécessaires » (art. 6 §1) ;
- au niveau individuel, elle renverse la charge de la preuve. Dès lors que la personne s'estimant victime de la discrimination « établit des faits qui permettent de présumer l'existence d'une discrimination directe ou indirecte, il incombe à la partie défenderesse de prouver qu'il n'y a pas eu violation du principe de l'égalité de traitement » (art. 10).

¹⁵⁰ CJCE, Alfred Stoeckel, du 25 juillet 1991, aff. 345/93, point 18 : « le souci de protection qui a inspiré à l'origine l'interdiction de principe du travail de nuit féminin n'apparaît plus fondé, et le maintien de cette interdiction, en raison de risques qui ne sont pas propres aux femmes ou de préoccupations étrangères à l'objet de la directive 76/207, ne peut pas trouver sa justification dans les dispositions de l'article 2, paragraphe 3, de cette directive, rappelées au point 3 du présent arrêt. »

La Cour dit pour droit dans la présente affaire (dispositif) : « L'article 5 de la directive 76/207/CEE du Conseil, du 9 février 1976, relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail, est suffisamment précis pour créer à la charge des États membres l'obligation de ne pas poser en principe législatif l'interdiction du travail de nuit des femmes, même si cette obligation comporte des dérogations, alors qu'il n'existe aucune interdiction du travail de nuit pour les hommes. »

¹⁵¹ CJCE, Carole Louise Webb c/ EMO Air Cargo (UK) Ltd, du 14 juillet 1994, C-32/93, (dispositif et point 25) : « Les dispositions combinées de l'article 2, paragraphe 1, et de l'article 5, paragraphe 1, de la directive 76/207/CEE du Conseil, du 9 février 1976, relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail, s'opposent au licenciement d'une employée qui a été engagée sans limitation de durée en vue de remplacer, dans un premier temps, une autre salariée pendant le congé de maternité de cette dernière et qui ne peut pas assurer ce remplacement, du fait qu'elle se trouve elle-même enceinte peu après son recrutement. »

¹⁵² Directive portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (Directive n°2000/78/CE du 27 novembre 2000, JOCE n° L 303, 2 déc.) sur la base de l'article 13 du Traité de la Communauté européenne (CE), devenu l'article 19 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

[431] Enfin, la charte des droits fondamentaux de l'UE du 7 décembre 2000, réaffirmée le 12 décembre 2007 dans le cadre du traité de Lisbonne, comporte au titre III consacré à l'égalité un article 21 qui interdit toute discrimination fondée notamment sur l'âge. En décembre 2009, avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la charte s'est vu confier la même force juridique obligatoire que les traités¹⁵³. L'article 19 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), modifié par le traité de Lisbonne entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009 stipule : « le Conseil statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, et après approbation du Parlement européen, peut prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle ».

2. LE CADRE JURIDIQUE FRANÇAIS

2.1. *Les textes en vigueur transposent en droit interne les directives européennes*

[432] La directive du 27 novembre 2000 a été transposée en droit interne par la loi n°2001-1066 du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations. Elle a été complétée, en définissant les notions de discrimination directe et indirecte, par la loi n°2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations :

- « Une discrimination directe est la situation dans laquelle une personne est traitée de manière moins favorable qu'un autre ne l'est, ne l'a été ou ne l'aura été dans une situation comparable, sur le fondement de son âge.
- Une discrimination indirecte est une disposition, un critère ou une pratique neutre en apparence, mais susceptible d'entraîner, pour l'un des motifs discriminatoires dont l'âge, un désavantage particulier pour des personnes par rapport à d'autres personnes, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un but légitime et que les moyens pour réaliser ce but ne soient nécessaires et appropriés » (reprise de la définition dégagée par la CJCE)¹⁵⁴.

[433] L'art. L. 1132-1 du Code du travail prévoit une interdiction générale des discriminations avec un champ très large : en matière d'embauche, d'exécution et de cessation du contrat de travail. Les mesures discriminatoires sont pénalement sanctionnées. Aucune personne ne peut être écartée d'une procédure de recrutement ou d'accès à un stage ou à une période de formation en entreprise. De même aucun salarié ne peut être sanctionné, licencié ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire, directe ou indirecte, en matière de rémunération, d'intéressement ou de distribution d'actions, de formation, de reclassement, d'affectation, de qualification, de promotion professionnelle, de mutation ou de renouvellement de contrat.

[434] L'âge figure parmi les critères prohibés de discrimination. Il ne peut apparaître comme critère lors de la procédure de recrutement. De même, toute discrimination fondée sur l'âge est proscrite dans le règlement intérieur ou comme motif de licenciement. Une disposition ou un acte discriminatoire est nul et ouvre droit, pour la victime, à des dommages-intérêts..

¹⁵³ Cf. *Les Seniors dans l'entreprise*, Numéros juridiques de Liaisons sociales, novembre 2011.

¹⁵⁴ Article 1^{er} de la loi du 27 mai 2008 (L. n°2008-496, 27 mai 2008, JO 28 mai).

2.2. Dans le domaine précis du recrutement, certaines différences de traitement sont autorisées

- [435] L'article L. 1132-1 du Code du travail prohibe toute mention à l'âge (en général sans fixer de catégorie particulière) comme critère lors de la procédure du recrutement. La référence à l'âge est donc exclue dans les offres d'emploi (L. 5331-2), les questionnaires d'embauche, les lettres de rejet de candidature, etc.
- [436] Toutefois, l'article L. 5331-2 retire du champ de l'interdiction les offres qui fixent des conditions d'âge imposées par les textes légaux (loi, décret, arrêté, à l'exclusion des conventions ou accords collectifs). Les exemples les plus fréquemment cités sont certains emplois publics ou encore le contrat de professionnalisation pour les demandeurs d'emploi de 26 ans et plus.
- [437] Des différences de traitement fondées sur l'âge sont également autorisées, mais elles sont assorties d'une interprétation restrictive des justifications de différences de traitement, qui découle des normes communautaires.
- [438] Selon l'art. L. 1133-2 du code du travail, « les différences de traitement fondées sur l'âge ne constituent pas une discrimination lorsqu'elles sont objectivement et raisonnablement justifiées par un but légitime, notamment par le souci de préserver la santé ou la sécurité des travailleurs, de favoriser leur insertion professionnelle, d'assurer leur emploi, leur reclassement ou leur indemnisation en cas de perte d'emploi, et lorsque les moyens de réaliser ce but sont nécessaires et appropriés. Ces différences peuvent notamment consister en :
- 1° L'interdiction de l'accès à l'emploi ou la mise en place de conditions de travail spéciales en vue d'assurer la protection des jeunes et des travailleurs âgés ;
 - 2° La fixation d'un âge maximum pour le recrutement, fondée sur la formation requise pour le poste concerné ou la nécessité d'une période d'emploi raisonnable avant la retraite. »
- [439] Elles sont conformes aux dispositions de l'article 6§1 de la directive communautaire de 2000 stipulant :
- « la mise en place de conditions spéciales d'accès à l'emploi et à la formation professionnelle, d'emploi et de travail, y compris les conditions de licenciement et de rémunération, pour les jeunes, les travailleurs âgés et ceux ayant des personnes à charge, en vue de favoriser leur insertion professionnelle ou d'assurer leur protection ;
 - la fixation de conditions minimales d'âge, d'expérience professionnelle ou d'ancienneté dans l'emploi, pour l'accès à l'emploi ou à certains avantages liés à l'emploi ;
 - la fixation d'un âge maximum pour le recrutement, fondée sur la formation requise pour le poste concerné ou la nécessité d'une période d'emploi raisonnable avant la retraite. »

2.3. La charge de la preuve ne pèse plus sur le seul salarié

- [440] La principale difficulté en matière de discrimination est l'établissement des faits. La charge de la preuve étant aménagée, elle ne pèse plus uniquement sur le salarié. Ainsi, en cas de litige, un candidat à un emploi, à un stage ou à une période de formation en entreprise présente les éléments faisant supposer l'existence d'une discrimination directe ou indirecte. Il revient à la partie défenderesse de prouver que sa décision est justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination.
- [441] Le code du travail ne prévoit pas de sanction pénale en cas de non-respect de l'article L. 1132-1. Mais les articles 225-1 et 225-2 du Code pénal condamnent pénalement les discriminations avec référence expresse à l'âge. La discrimination commise à l'égard d'une personne physique ou morale, notamment lorsqu'elle consiste à refuser d'embaucher cette personne ou à subordonner une offre d'emploi à une condition fondée notamment sur l'âge est punie de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende (Code pénal, art. 225-2).

- [442] Dans le cas spécifique de discrimination fondée sur l'âge en matière d'embauche, la sanction pénale n'est pas encourue lorsque ce motif constitue une exigence professionnelle essentielle et déterminante et pour autant que l'objectif soit légitime et l'exigence proportionnée (Code pénal, art. 225-3).
- [443] Les personnes morales peuvent être aussi rendues responsables pénalement. L'amende encourue est dans ce cas d'un montant quintuple de celui prévu pour les personnes physiques (Code pénal, art. 131-38 et 225-4).

3. LES JURISPRUDENCES EUROPEENNE ET FRANÇAISE

3.1. *La jurisprudence européenne est abondante, mais elle reste instable à ce jour*

- [444] Les fondements de la jurisprudence européenne relative à la discrimination liée à l'âge restent fragiles du fait de la volonté de la Cour de préserver des marges de manœuvre aux politiques nationales d'emploi comme aux partenaires sociaux (Meyer, 2011). Tout le paradoxe consiste, en effet, à combiner :
- d'une part, le respect du principe de non discrimination selon l'âge, érigé en principe général du droit de l'Union pour suppléer les défaillances de transposition des Etats membres et contrer les pratiques étatiques et conventionnelles visant à écarter les personnes en fin de parcours professionnel, au motif qu'il est nécessaire d'encourager l'embauche des jeunes¹⁵⁵ ;
 - d'autre part, la mise en œuvre d'actions positives pour favoriser certains salariés en raison de leur âge.
- [445] Sans lever toutes les ambiguïtés, la jurisprudence européenne permet toutefois d'apporter des précisions quant au contour des objectifs légitimes et du régime de justification des différences de traitement en raison de l'âge. Bailly et Lhernould (2012) identifient les trois motifs invoqués pour justifier les mesures d'âge :
- 1/ L'article 2 §5 de la directive du 27 novembre 2000 dispose qu'une mesure de restriction d'exercice professionnel pour âge avancé « ne porte pas atteinte aux mesures prévues par la législation nationale qui, dans une société démocratique sont nécessaires à la sécurité publique, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé et à la protection des droits et libertés d'autrui ». Mais elle doit également franchir le test de proportionnalité. L'exemple de l'arrêt de la cour de justice européenne sur les pilotes de lignes est emblématique : la cour reconnaît l'applicabilité de cet article dans le contexte de la limite d'âge de 60 ans imposée au personnel de bord de l'aviation civile. Elle condamne néanmoins la mesure d'âge car elle échoue au « test de proportionnalité ». Elle estime que les réglementations nationale et internationale ont considéré qu'il était nécessaire non pas d'interdire aux pilotes d'exercer après 60 ans mais seulement de restreindre cet exercice (CJUE *Prigge*, 2011).

¹⁵⁵ CJCE *Mangold*, 22 novembre 2005, C-144/04.

- 2/ L'article 4 §1 de la même directive dispose que « les Etats peuvent prévoir qu'une différence de traitement fondée sur une caractéristique comme l'âge ne constitue pas une discrimination lorsque, en raison de la nature d'une activité professionnelle ou des conditions de son exercice, la caractéristique en cause constitue une exigence professionnelle essentielle et déterminante, pour autant que l'objectif soit légitime et que l'exigence soit proportionnée ». C'est ainsi que la Cour approuve la réglementation d'un *Land* allemand ayant fixé la limite d'âge de 30 ans pour accéder à un emploi de pompier. L'objectif de disposer de capacités physiques particulièrement importantes est considéré comme légitime par la Cour, le plafond d'âge de 30 ans passant le test de proportionnalité (CJUE 12 janvier 2010, aff. C-229/08).
- 3/ L'article 6 §1, portant uniquement sur les différences de traitement fondées sur l'âge, dispose que les Etats membres peuvent prévoir que « des différences de traitement fondées sur l'âge ne constituent pas une discrimination lorsqu'elles sont objectivement et raisonnablement justifiées, dans le cadre du droit national, par un objectif légitime, notamment par des objectifs légitimes de politique de l'emploi, du marché du travail et de la formation professionnelle, et que les moyens de réaliser cet objectif sont appropriés et nécessaires »¹⁵⁶.

[446] La multiplication des exceptions prévues dans les articles 2, 4, 6 suscitées atténue considérablement le principe général de discrimination en fonction de l'âge. Bailly et Lhernould (2012) tout comme Meyer (2011) estiment ainsi qu'il faudrait clairement énoncer que certaines discriminations au motif de l'âge, y compris directes, sont autorisées alors que le droit de l'UE ne consent pas au « rachat » par une compensation financière de discriminations directes.

3.2. *La jurisprudence française se concentre plutôt sur les limites d'âge*

[447] En France, la chambre sociale de la cour de cassation a fixé la marche à suivre par les juges du fond : casser une décision qui n'a pas vérifié les conditions posées par la directive communautaire ; rejeter un pourvoi contre une décision qui s'est conformée à l'exigence du contrôle de justification et de pertinence telle qu'énoncée par la directive (Bailly et Lhernould).

[448] La jurisprudence française apporte des éléments de précision :

- **dans le domaine des régimes de retraite et notamment des régimes spéciaux prévoyant un âge de cessation d'activité précoce.** La cour de cassation a ainsi considéré, en confirmant un arrêt de la cour d'appel, que la mise à la retraite d'office d'un officier de la marine marchande à 55 ans, alors qu'il ne jouissait pas d'une retraite à taux plein, relevait d'une mesure discriminatoire (Soc., 21 déc. 2006, pourvoi n° 05-12.816) ;
- **sur l'ordre des licenciements qui fait intervenir un critère d'âge.** Dans une entreprise de publicité, l'ordre des licenciements avait été appliqué à l'intérieur de deux catégories intitulées « senior » et « junior ». Le grief de discrimination avancé par une salariée de 40 ans n'a pas été retenu, l'employeur justifiant l'appellation par une référence à l'expérience professionnelle et non l'âge (arrêt du 19 octobre 2010, pourvoi n° 08-45.254) ;
- **ou encore sur les mesures d'accompagnement prévues dans un plan de sauvegarde de l'emploi qui font dépendre l'attribution des avantages indemnitaires notamment, à une condition d'âge.** Un arrêt de la Cour de cassation du 30 avril 2009 considère, en référence à la directive 2000/78, que la convention collective qui plafonne l'indemnité de

¹⁵⁶ Mme Rosenbladt a, pendant 39 ans, effectué des travaux de nettoyage. Ayant atteint 65 ans, âge de départ à la retraite, son employeur lui a notifié la cessation de son contrat de travail. Mme Rosenbladt a saisi l'Arbeitsgericht Hambourg (Tribunal du travail de Hambourg, Allemagne), en faisant valoir que la cessation de son contrat de travail est une discrimination fondée sur l'âge. La Cour considère que la directive 2000/78 ne s'oppose pas à une clause de cessation automatique des contrats de travail, en raison du fait que le salarié a atteint l'âge d'admission à la retraite telle que celle prévue en Allemagne par la convention collective des salariés du secteur du nettoyage industriel (CJUE *Rosenbladt*, 2010).

licenciement à douze ans d'ancienneté « n'a pas pour effet de désavantager les salariés du fait de leur âge », alors que ce raisonnement avait été admis par la Cour d'appel qui avait ordonné le paiement du différentiel (Cass. Soc. 30 avril 2009, n°07-43.945).

- [449] Dans tous ces cas, Bailly et Lhernould¹⁵⁷ soulignent la délicate tâche du juge interne qui consiste à contrôler « la pertinence du facteur âge retenu par le législateur ou par les partenaires sociaux ». Ils relèvent également la distinction nécessaire à opérer entre l'ancienneté et la condition d'âge, comme critère dans l'ordre des licenciements par exemple : la première est considérée comme une justification admissible alors que la seconde est prohibée par la loi. Les seuls salariés âgés admis sous condition d'ancienneté seraient alors ceux qui présenteraient des caractéristiques sociales rendant leur réinsertion professionnelle particulièrement difficile (article L. 1233-5, 2° et 3° du code du travail)¹⁵⁸.

4. L'APPORT DU DEFENSEUR DES DROITS

4.1. Une autorité administrative indépendante pour lutter contre les discriminations

- [450] Le Défenseur des droits, autorité constitutionnelle indépendante créée par la loi organique du 31/03/2011 a repris les missions de la Défenseure des enfants, du Médiateur de la République, de la CNDS et de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), cette dernière étant créée par la loi du 30 décembre 2004. Le Défenseur des droits combat les discriminations fondées à partir des 18 critères prohibés par la loi, comme l'origine, le handicap, mais aussi l'âge, dans le domaine de l'emploi, du logement, de l'éducation et de l'accès aux biens et services. Il aide toute personne à identifier des pratiques discriminatoires et à les combattre. Il conseille pour les démarches juridiques et contribue à établir la preuve de la discrimination. Il peut se saisir lui-même de toute pratique discriminatoire dont il a connaissance. Il dispose de pouvoirs d'investigation pour instruire les dossiers. Il peut exiger des documents et des preuves que la victime n'a pas pu obtenir, aller vérifier sur place et entendre des témoins.
- [451] Dans le cadre précis de l'emploi, le Défenseur des droits est en particulier chargé de lutter contre la discrimination en raison de l'âge, qui aboutit à écarter d'une procédure d'embauche ou d'un emploi, des personnes en raison de leur âge.
- [452] Les délibérations du collège de la HALDE puis les décisions du Défenseur des droits depuis sa création, à la suite de réclamations de personnes physiques s'estimant victimes de discriminations liées à l'âge, permettent d'appréhender des cas de pratiques discriminatoires dans les entreprises, intervenant lors des recrutements ou d'accès à des contrats qualifiants.

¹⁵⁷ P. Bailly, J.-P. Lhernould, « Discrimination en raison de l'âge : sources européennes et mise en œuvre en droit interne », *Droit social*, n°3, mars 2012.

¹⁵⁸ Énoncé complet de cet article : « Lorsque l'employeur procède à un licenciement collectif pour motif économique et en l'absence de convention ou accord collectif de travail applicable, il définit les critères retenus pour fixer l'ordre des licenciements, après consultation du comité d'entreprise ou, à défaut, des délégués du personnel.

Ces critères prennent notamment en compte :

1° les charges de famille, en particulier celles des parents isolés ;

2° l'ancienneté de service dans l'établissement ou l'entreprise ;

3° la situation des salariés qui présentent des caractéristiques sociales rendant leur réinsertion professionnelle particulièrement difficile, notamment celle des personnes handicapées et des salariés âgés ;

4° les qualités professionnelles appréciées par catégorie.

4.2. *L'âge représente une part négligeable dans les motifs des réclamations reçues*

[453] Le rapport annuel 2011 du Défenseur des droits fait ressortir une moyenne de 5,8 % de réclamations enregistrées en raison de l'âge depuis 2005 (692 dossiers en 2010 et 400 en 2011). Ces réclamations ont donné lieu à 179 délibérations. Ces réclamations concernent les domaines de l'emploi, du logement, de l'éducation et de l'accès aux biens et services.

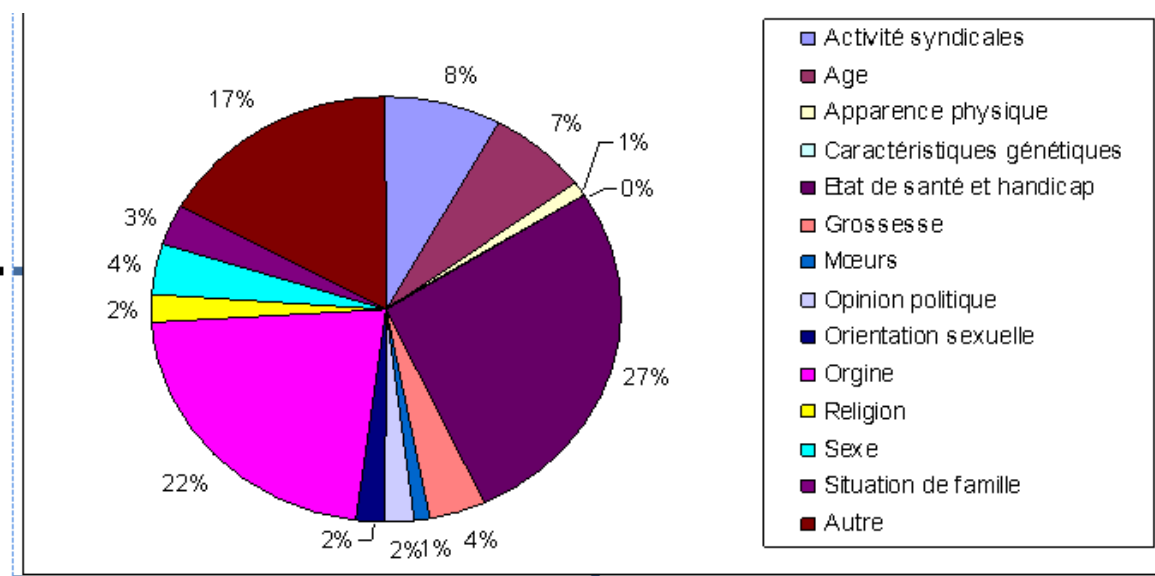
Tableau 49 : Part des réclamations liées à l'âge (tous domaines confondus) depuis 2005

	Réclamations	Délibérations
Nombre	2926	179
%	5,8	?

Source : Défenseur des droits, *Typologie des réclamations au 31/12/2011 (Acropolis)*,

[454] Avec 7% des réclamations, le critère de l'âge se place en quatrième positions dans les motifs de saisine du défenseur des droits après le handicap/état de santé (27%), l'origine (22%) et l'activité syndicale (8%).

Graphique 5 : Répartition des réclamations par critère de discrimination depuis 2005



Source : *Typologie des réclamations au 31/12/2011 (Acropolis)*,

4.3. *Le cumul des réclamations sur l'âge dans l'emploi atteint une taille importante*

[455] Pour les responsables du Défenseur des droits interrogés par la mission, la discrimination à l'embauche en raison de l'âge est en partie intériorisée par les candidats, d'où le faible nombre de réclamations recueillies par l'institution, en comparaison aux autres motifs de discrimination. Ils estiment, toutefois, qu'avec le recul de l'âge de la retraite et la fin des dispositifs de préretraite, un relèvement du nombre de saisines serait à prévoir.

- [456] Le total cumulé des réclamations reçues depuis 2005 jusque fin 2011 atteint un chiffre non-négligeable. On recense 1942 cas de discriminations liées à l'âge dans l'emploi : 1321 concernent l'emploi privé (68 %) et 621 pour l'emploi public (32 %). Les écarts entre les secteurs privé et public se réduisent, en revanche, dans la répartition des délibérations : sur un total de 53 délibérations sur l'âge, 24 délibérations portent sur l'emploi privé (45 %) et 29 sur l'emploi public (54 %). Il est à noter que l'outil statistique ne permet pas de différencier les tranches d'âge des réclamants (junior/senior).

Tableau 50 : Répartition des réclamations et délibérations portant sur les discriminations dans l'emploi (public et privé)

	Réclamations	Délibérations
Recrutement	821	18
Carrière	1121	35
Total	1942	53

Source : Défenseur des droits, Typologie des réclamations au 31/12/2011 (Acropolis)

Tableau 51 : Répartition des réclamations et délibérations portant sur les discriminations dans l'emploi : comparatif emploi public/privé

		Réclamations	Délibérations
Emploi privé	Recrutement	686	20
	Carrière	635	4
Emploi public	Recrutement	135	14
	Carrière	486	15
Total Emploi		1942	53

Source : Défenseur des droits, Typologie des réclamations au 31/12/2011 (Acropolis)

- [457] Dans l'ensemble, c'est la discrimination liée à la carrière qui reste prépondérante parmi les réclamations déposées au 31/12/2011 (1121 soit 58 % du total des réclamations dans le tableau 2). Dans l'emploi privé, cette proportion est moins élevée (48 % des réclamations dans le tableau 3). Le recrutement constitue respectivement 52 % et 22 % des réclamations dans l'emploi privé et dans l'emploi public (tableau 3).
- [458] Les délibérations prises portent essentiellement sur les limites d'âge au moment du recrutement dans les anciennes entreprises publiques (SNCF/RATP/EDF/GDF), sur une mention faisant soit directement référence à l'âge de la personne recherchée dans une offre d'emploi, soit au profil « junior » « sénior ». L'autre problématique émergente concerne la prise en compte de l'âge des salariés pour l'attribution d'une indemnité conventionnelle dans le cadre d'un PSE (voir infra).

4.4. Les délibérations du Collège du Défenseur des droits aident à caractériser l'élément matériel et moral du délit de discrimination

- [459] Lorsqu'elle est estimée recevable, une réclamation fait l'objet d'une instruction par les services du Défenseur des droits en vue d'une première analyse, puis de la constitution du dossier par des preuves. L'instruction proprement dite débute par la réclamation au « mis en cause » des éléments pouvant servir de preuve.

[460] Pour ce qui est du recrutement, ces preuves peuvent être la fiche de poste, l'intégralité des candidatures reçues ou encore le CV du (de la) candidat(e) retenu(e). Selon le résultat de la recherche d'indices révélant ou non une discrimination, les services du Défenseur pourraient conclure à une clôture (non-embauche légitime) ou à une présomption de discrimination donnant lieu à un courrier de notification de grief. La procédure contradictoire, si elle aboutissait au maintien de la présomption de discrimination, appellerait alors à une délibération du collège de la HALDE (2004-2011) ou d'une décision du Défenseur des droits depuis sa création.

1. Cette délibération, devenue consultative dans la nouvelle loi organique de 2011 pour chaque cas nouveau¹⁵⁹, peut aboutir soit à des recommandations avec droit de suite, soit à l'accompagnement de la victime devant les juridictions compétentes ou enfin à une transaction pénale en accord avec les parties et homologuées par le procureur.

[461] Le pôle « Emploi privé » du département protection sociale, travail et emploi du Défenseur des droits a fourni à la mission 25 délibérations du Collège concernant la discrimination en raison de l'âge, intervenue lors d'un recrutement ou de l'accès à la formation (2005-2011). La concentration sur l'année 2009 (10 délibérations) correspond selon toute probabilité à l'entrée en vigueur des dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale rendant obligatoire la conclusion d'accords ou plans seniors dans les entreprises de plus de 300 salariés.

[462] Sur les 25 délibérations portées à la connaissance de la mission, 17 ont fait l'objet d'une recommandation, observation ou rappel à la loi, 6 d'une transaction pénale parfois assortie d'une recommandation et 2 à des informations transmises au parquet.

4.4.1. Recommandations du Défenseur des droits aux mis en cause

[463] Les recommandations portent, en principe, sur des rappels aux recruteurs des termes de la loi lorsque la bonne foi de ces derniers ne peut être mis en cause. Il s'agit de discriminations directes et indirectes :

- Discriminations directes : le champ de la date de naissance, dans le formulaire de candidature en ligne, ne peut constituer un renseignement obligatoire (n° 2006-53) ; refus d'embauche en raison de l'âge d'un candidat sans qu'aucune embauche postérieure au refus n'ait été effectuée (47 ans dans la délibération n°2008-132 / 60 et 65 ans dans la délibération n°2009-351) ; mention du terme « jeune » dans le texte d'une offre d'emploi (délibération n°2009-359) ; mention d'un âge limite dans le refus motivé d'une candidature (délibération n°2009-382)
- Refus opposé à deux demandeuses d'emploi de plus de 26 ans ayant postulé l'une pour un contrat de professionnalisation expressément libellé moins de 26 ans (délibération n° 2008-26), l'autre pour une formation CAP petite enfance (délibération n°2009-8) ; refus d'un stage obligatoire à une réclamante ayant repris ses études à 35 ans (délibération n°2010-194).
- Limites d'âge à l'embauche posées par des entreprises à statut, non justifiées par un objectif légitime et des exigences proportionnées (délibérations n°2008-99, 2008-100, 2008-101, 2008-102, 2008-172), la raison invoquée par ces entreprises étant l'existence d'une durée minimum d'affiliation à leur régime spécial des retraites afin de pouvoir bénéficier d'un droit à la pension.
- Nécessité pour les fédérations patronales de justifier par un objectif légitime et des exigences proportionnées les limites d'âge posées pour accéder à un poste d'administrateur d'une caisse régionale (Décision n°LCD-2011661 après avis du Collège).
- Discriminations indirectes : rejet d'une candidature au motif que le profil est jugé « trop dimensionné » et donc « senior » par rapport au poste à pourvoir lors d'un appel à

¹⁵⁹ Lorsqu'il intervient en matière de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité, le Défenseur des droits consulte, sur toute question nouvelle, un collège qu'il préside..., Art. 15 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

candidature, toute référence à l'expérience professionnelle devant être définie en termes de niveau de compétence et de responsabilité strictement justifiés par rapport au poste à pourvoir (délibération n°2007-306).

4.4.2. Renvoi des mis en cause devant la juridiction compétente

[464] Les transactions pénales, les recommandations en vue d'une réparation appropriée du préjudice subi comme les transmissions au parquet s'appliquent lorsque l'instruction a permis de caractériser l'élément matériel et moral du délit de discrimination et d'engager la responsabilité des recruteurs. Il s'agit notamment de :

- discriminations directes : refus de la candidature des réclamants en raison de leur âge (délibérations n°2010-306 ; n°2009-137) ; de la « pyramide des âges » de l'entreprise (délibération n°2010-32) ; du jeune âge de la personne appelée à encadrer le postulant (délibération n°2009-338) ; exclusion de demandeurs d'emploi de plus de 26 ans dans des offres de contrat de professionnalisation dans le secteur bancaire (délibérations n°2008-26) ; recherche d'un candidat « plus jeune » que le postulant (délibération n°2008-161) ; restriction d'activité de moniteurs de ski à partir de 61 ans censée permettre une meilleure intégration de jeunes moniteurs (délibération n°2010-265 avec procédure contentieuse des réclamants devant le tribunal de grande instance).
- discriminations indirectes : rejet de candidature car le réclamant « n'est pas récemment diplômé » ou que les salaires proposés sont ceux de « débutant » (délibération n°2009-347) ; ou bien qu'il est « surdimensionné » car possédant une expérience « significative largement supérieure à celle recherchée pour le poste » (délibération n°2009-199).

[465] Cette dernière délibération éclaire la manière dont les entreprises parviennent, par des processus apparemment neutres, à écarter les candidatures juniors et seniors. En effet, en analysant les réponses apportées par l'entreprise aux 99 CV reçus relatifs à cette offre, le Défenseur des droits a pu établir la discrimination exercée à l'égard des candidats plus jeunes comme ceux justifiant de plus de 10 ans d'expérience, par référence à « 5 à 10 ans d'expérience » mentionnée dans l'offre.

[466] La réparation du préjudice est prononcée en l'espèce, une fois que le Défenseur a pu vérifier que cette pratique qui exclut indirectement les candidats de plus de 40 ans n'est pas justifiée par rapport au poste à pourvoir ; que les moyens utilisés pour sélectionner le candidat ne sont ni appropriés ni nécessaires (art. L. 1132-1 du Code du travail).

[467] La chronologie de cette dernière délibération (refus de candidature 01/05/2008 ; notification à l'entreprise après instruction préalable et avant phase contradictoire 23/10/2008 ; délibération du collège 27/04/2009) écarte toute possibilité de réparation rapide du préjudice en faveur des demandeurs d'emploi senior, à savoir un réexamen de leurs dossiers de candidature dans le cadre d'une procédure de recrutement souvent révolue.

[468] La technicité des arguments échangés interroge, par ailleurs, sur la possibilité pour les IRP dans les entreprises, ou encore l'inspection du travail à confondre une pratique discriminatoire indirecte de l'entreprise lors d'un recrutement (si tant est qu'elles seraient saisies par une demande externe à l'entreprise et qu'elles puissent y répondre).

[469] Plus globalement, et à la lecture de l'ensemble des délibérations à disposition, plusieurs hypothèses pourraient être formées :

- à raison de cinq délibérations par an portant sur les discriminations à l'embauche liées à l'âge, on ne peut compter sur le seul Défenseur des droits pour rétablir les injustices à l'encontre des seniors en recherche d'emploi ;
- en revanche, la diffusion des arguments échangés et des condamnations prononcées permet d'établir des rappels à la loi et des recommandations de bonnes pratiques à destination des intermédiaires de l'emploi et des entreprises (voir infra) ;

- la transaction pénale puis la publicité dont elle fait l'objet a une influence palpable sur les pratiques des entreprises. Le chef du pôle « Emploi privé » du Défenseur nous signale que la condamnation d'une banque au pénal sur la foi des contrats de professionnalisation réservés aux jeunes de moins de 26 ans jeunes (n°2008-26 *supra*), a conduit à l'abandon de cette pratique par toute la profession bancaire ;
- de même les condamnations prononcées dans le cadre du dossier emblématique des « annonces 2006 et 2007 » (cf. *infra*) a permis de modifier en profondeur la rédaction des offres d'emploi diffusées par internet.

4.5. Les recommandations du Collège aident à modifier le comportement des annonceurs et des employeurs

[470] En juin 2006, la HALDE mandate un prestataire de services pour effectuer un état des lieux des pratiques des entreprises dans la publication de leurs offres d'emploi sur des sites internet. Une délibération de 2005 du collège, saisie par des réclamations visant 40 offres d'emploi diffusées sur Internet avait déjà fait l'objet d'une information auprès du procureur de la République. Le collège avait alors engagé une réflexion sur les recommandations à émettre afin d'éviter les pratiques discriminatoires sur les conditions de recrutement liées à l'âge.

[471] Le recensement portant sur plus de 250 000 annonces extraites des sites internet d'offre d'emploi fait apparaître plus de 15 000 annonces potentiellement discriminatoires selon l'âge, le sexe ou l'origine des postulants.

[472] La répartition de ces annonces potentiellement discriminatoires est la suivante :

- critère « sexe » : 15 370 annonces sélectionnées sur 273 271 recensées
- critère « âge » : 107 annonces sélectionnées sur 273 271 recensées
- critère « origine » : 38 annonces sélectionnées sur 273 271 recensées.

[473] A la suite de deux procédures d'échantillonnage, 28 offres d'emploi font l'objet d'une instruction par la HALDE avec la répartition suivante : 18 annonces comportant le seul critère d'âge, 6 annonces un critère de sexe et 4 annonces des références à l'origine. Cette phase d'instruction permet d'identifier 16 entreprises ou cabinets de recrutement n'ayant pas écarté l'intention de recruter des personnes répondant aux exigences formulées dans le libellé de l'offre d'emploi.

[474] Invoquant les articles 225-1 et 225-2 du Code pénal, le Collège de la HALDE estime l'infraction caractérisée dans chacun des dossiers de ces 16 entreprises et donne mandat à son Président pour engager une procédure de transaction en application de l'article D.1-1 du Code de procédure pénale. Il est proposé aux 16 mis en cause et accepté par eux, une transaction pénale consistant dans le versement d'une amende d'un montant de 300 euros.

[475] Selon les responsables du Défenseur des droits, ces condamnations, homologuées par les parquets compétents, ne sont pas étrangères au fait que dans les 23 dossiers retenus pour infraction lors de la nouvelle campagne d'identification de 2007, une baisse significative des annonces comportant une exigence d'âge ait pu être constatée (58%). Cette baisse a été constatée au niveau du recensement global par le prestataire avant la sélection par les soins du Défenseur des droits. Cette baisse résulte aussi d'un travail de sensibilisation conduite par la direction Promotion de l'égalité du défenseur des droits avec les annonceurs et les intermédiaires de l'emploi (voir *infra*)

4.6. La diffusion des bonnes pratiques par le Défenseur des droits est un facteur de progrès

[476] Le double intérêt de la démarche juridique du Défenseur des droits consiste à rappeler les recruteurs à leur responsabilité face à la loi, et dans le même temps à mener un travail de sensibilisation des acteurs conduite par sa direction Promotion de l'égalité :

- avec l'association A compétence égale¹⁶⁰, à destination des annonceurs et des intermédiaires de l'emploi à la suite de la campagne 2006-2007
- avec la CNIL à la suite de la même campagne, sur les logiciels de recensement des candidats.
- avec le Centre belge pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme d'un guide de rédaction des annonces, sur la base de l'expérimentation du Défenseur des droits.

[477] Depuis, le Défenseur des droits édite deux types de publications, l'une valorisant les actions menées par les intermédiaires de l'emploi pour prévenir les discriminations à l'embauche, l'autre recensant les bonnes pratiques des grandes entreprises pour l'égalité des chances.

[478] La première édition du Guide intermédiaires de l'emploi, publiée en 2007¹⁶¹, recense des fiches de bonnes pratiques émanant de 12 intermédiaires de l'emploi : A compétence égale, Adecco, Adia, ANPE, ATEs, Forums emploi, Manpower, Michael Page, Prisme, Randstad, Syntec et Vedioibis. Le même guide, réédité en 2010, recense 143 répondants dont 6 grandes agences d'emploi, 113 cabinets de recrutement, la direction générale de Pôle emploi, ses directions régionales et l'APEC. Y sont traitées les actions engagées par l'intermédiaire de l'emploi vis-à-vis de l'entreprise qui recrute, les actions menées envers les candidats et enfin, les actions menées en interne.

[479] Ce guide été diffusé auprès d'**entreprises de travail temporaire** (ADECCO France, ADIA, MANPOWER, MANPOWER PROFESSIONAL, RANDSTAD - SEARCH & SELECTION, RANDSTAD - VEDIOR BIS), **organismes du Service Public pour l'emploi** (APEC, Pôle Emploi et ses directions régionales) et 115 **Cabinets de recrutements**¹⁶².

[480] La première édition du Guide entreprises, en 2006¹⁶³, recense les réponses de 110 entreprises (6 ayant répondu par des dossiers très complets, 58 en fournissant des documents, 46 par une lettre marquant l'intention de participer à la collecte d'information). En 2010, 150 entreprises s'étaient jointes à la démarche.

[481] Ce guide a été diffusé aux institutions suivantes :

- **Organisations professionnelles :**

Association Nationale des Directeurs et Cadres de la Fonction Personnel (ANDRH), MEDEF, CGPME, UPA, Assemblée Permanente des Chambres des Métiers, Assemblée des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie, Centre des jeunes dirigeants d'entreprise, Fédération Française des Groupements d'Employeurs, Union des métiers et des Industries de l'Hôtellerie, Entrepreneurs et Dirigeants chrétiens

- **Organisations syndicales :**

CGT, CFDT, CFTC, FO, CFE - CGC, SE-UNSA, FSU

- **Organismes et Pouvoirs publics :**

Ministère du travail, Ministère de l'Economie, des finances et de l'Emploi, SDFE, Direction Générale du Travail, Secrétariat d'Etat chargé des entreprises, Secrétariat d'Etat chargé de la Politique de la Ville, Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE), Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, Commissaire à la Diversité et à l'Egalité des chances, IGAS

¹⁶⁰ A Compétence Egale regroupe 60 cabinets adhérents, et plus de 1 000 consultants, engagés dans la lutte contre les discriminations et pour l'égalité des chances.

¹⁶¹ *Prévention des discriminations à l'embauche : les actions menées par les intermédiaires de l'emploi*, La HALDE, 2007 ; *Prévention des discriminations à l'embauche : que répondent les intermédiaires de l'emploi à La HALDE ?*, La HALDE, 2010.

¹⁶² Information fournie par le Département de la Promotion des Droits et de l'Egalité, courriel du 17/01/2013.

¹⁶³ *Prévention des discriminations, promotion de l'égalité : que répondent les entreprises à La HALDE ?*, La HALDE, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010.

- **Autres organismes :**

Fondation agir contre l'exclusion, Réseau Alliances, NOVETHIC, ANACT, IMS-Entreprendre pour la Cité, ORSE, AFAQ AFNOR, Centre français d'information sur les entreprises, VIGEO, CSR Europe, OIT,

- **Membres du Comité d'entente Handicap**

AGEFIPH, FNATH, Association pour l'insertion sociale et professionnelle des personnes handicapées, Association pour Adultes et Jeunes Handicapés (APAJH), Association des Paralysés de France (APF), Comité de Liaison et d'Action des Parents d'Enfants et d'Adultes atteints de Handicaps, Associés (CLAPEAHA), Comité National pour la Promotion Sociale des Aveugles et des Amblyopes (CNPSAA), Groupement pour l'Insertion des Handicapés Physiques (GIHP), Union Nationale des Amis et Familles de Malades Mentaux (UNAFAM), Union Nationale des Associations des Parents et Amis de Personnes Handicapées Mentales, (UNAPEI), Union Nationale pour l'Insertion Sociale du Déficient Auditif (UNISDA)

- **Membres du Comité d'entente LGBT**

Fédération Française des centres LGBT, Collectif contre l'homophobie de Montpellier et du Mémorial de la déportation homosexuelle, Inter-LGBT, Collectif Homoboulot, ORTrans, RAVAD (Réseau d'Assistance aux Victimes de Discriminations), SOS homophobie, Association des Parents Gays et Lesbiens, L'Autre Cercle, Association FLAG !, Couleurs Gaies, TRANS AIDE, Coordination Lesbienne de France, CGL Paris, Comité IDAHO

- **Intermédiaires de l'emploi**

Syntec, A compétence égale, PRISME, APEC, Pôle Emploi¹⁶⁴

¹⁶⁴ Id.

Annexe 4 : Une revue de littérature sur la demande de travail

1. LA PLACE DES SENIORS DANS LES ENTREPRISES ET LEUR POLITIQUE RH	131
1.1. <i>La pyramide des âges d'une entreprise reflète l'historique des flux d'emploi</i>	131
1.2. <i>Des regards sur les seniors qui varient selon les entreprises</i>	132
2. ATOUTS ET HANDICAPS DES SENIORS DANS L'OPINION DES ENTREPRISES	133
2.1. <i>Les craintes liées au vieillissement exprimées par les employeurs s'atténuent entre 2000 et 2008</i>	133
2.2. <i>L'expérience joue-t-elle en faveur des salariés ?</i>	134
2.2.1. L'atout de l'expérience est réel mais moins déterminant lorsqu'existe une offre abondante de travail « expérimenté »	134
2.2.2. La motivation est déclarée par les employeurs comme le principal facteur de recrutement	134
2.2.3. Les postes requérant de l'expérience sont d'abord pourvus en interne	135
2.2.4. Les rares créations d'emploi orientées vers les seniors se réalisent pour des compétences jugées rares et spécifiques	136
2.3. <i>Les seniors coûtent-ils trop cher à l'entreprise ?</i>	136
2.3.1. Productivité et coût du travail : des enseignements nuancés des études économiques	136
2.3.2. Les temps de travail, une variable d'ajustement pour les seniors ?.....	137
2.3.3. Les mesures d'adaptation des postes de travail aux problèmes d'usure au travail des seniors peuvent servir leur recrutement	138
2.4. <i>La motivation des seniors à poursuivre une activité dépendrait de leur proximité avec l'âge de la retraite</i>	139
2.5. <i>Les seniors s'adaptent-ils aux changements technologiques et organisationnels ?</i>	140
2.6. <i>La contradiction entre discrimination déclarée et discrimination pratiquée</i>	141
2.6.1. Les ambiguïtés de la discrimination	141
2.6.2. Pour les entreprises, c'est l'analyse de leur pyramide des âges qui invite à recruter des seniors.....	141
2.7. <i>Des méthodes de recrutement objectivées seraient-elles de facto favorables au recrutement des seniors ?</i>	142
2.7.1. Y aurait-il une bonne ou mauvaise méthode d'évaluation des candidats au recrutement ?	142
2.7.2. Le recrutement par la méthode des habiletés est plébiscité par les observateurs	143
2.7.3. De plus en plus, les entreprises déclarent recruter sur compétences et habiletés	144
3. LES POUVOIRS PUBLICS ET LES PARTENAIRES SOCIAUX PEUVENT-ILS INCITER LES ENTREPRISES A RECRUTER DES SENIORS ?	145
3.1. <i>Eléments de méthode</i>	145
3.1.1. Que nous apprend la dernière génération des accords seniors sur les pratiques des entreprises ?	145
3.1.2. La sanction financière prévue par la loi de 2009 modifie-t-elle le comportement des entreprises ?	148
3.2. <i>Les mesures spécifiques en faveur de l'emploi des seniors sont-elle une opportunité pour les entreprises ? Et pour les seniors ?</i>	149

FICHE SIGNALETIQUE DES DEUX ENTREPRISES RENCONTREES 152***1.1.***

Préambule méthodologique

- [482] Dans la littérature académique, comme dans les études et les rapports qui s'y réfèrent, la « demande de travail » comprend les pratiques des entreprises en matière de recrutement d'éviction des salariés en emploi. La segmentation de la demande de travail selon l'âge des salariés est un élément décisif pour la compréhension de l'emploi des seniors. Cette revue de littérature propose une synthèse de divers travaux existants sur la seule thématique du recrutement¹⁶⁵. Ils sont illustrés, chaque fois que possible, avec des exemples et des *verbatim* issus des entretiens réalisés par la mission. Les sources documentaires recensées et utilisées sont énumérées et décrites ci-dessous, afin d'éviter de les référencer tout le long de l'annexe.

Les sources recensées et utilisées

Recherche

Alexandre-Bailly F., Gautié J., Guillemard A.-M., Jolivet A. (dir.), « Gestion des âges et rapports intergénérationnels dans les grandes entreprises : études de cas », *Rapport CGP-DARES-Ministère de la recherche (ACI Travail, Temps, Trajectoires et Transitions)*, juin 2004.

Ananian S., Aubert P., Travailleurs âgés, nouvelles technologies et changements organisationnels. Un réexamen à partir de l'enquête Reponse, *Economie et statistique*, n°379, 2006.

Aubert P., « Les quinquagénaires dans l'emploi salarié privé », *Economie et statistiques*, n°368, 2003.

Aubert P., Crépon B., « La productivité des salariés âgés : une tentative d'estimation », *Economie et statistique*, n°368, 2003.

Behaghel L., « Changement technologique et formation tout au long de la vie », *Revue économique*, 57(6), Novembre 2006.

Farvaque N., « Le bricolage du maintien dans l'emploi des seniors : régulation publique, dialogue social et boîte à outils », *La revue de l'IREs*, n° 69, 2011/2, pp. 139-172.

Fondeur Y., Larquier G. de (coord.), « Pratiques de recrutement et sélectivité sur le marché du travail », *Rapport de recherche CEE*, mars 2012.

Gautié J., « Les marchés internes du travail, l'emploi et les salaires », *Revue française d'économie*, vol.18, n°4, 2004.

Jolivet A., Volkoff S. et al., « Conditions de travail et seniors, quelques expériences », *Connaissance de l'emploi CEE*, mai 2012.

Minni C., Tripiol A., « Les entreprises face au vieillissement de leurs effectifs », *Economie et statistique*, n°368, 2003.

IGAS

Gestion des âges et politiques de l'emploi, Rapport annuel 2004.

¹⁶⁵ Dans son relevé d'observations provisoires 2009 concernant la politique de l'Etat en faveur de l'emploi des seniors, la Cour des Comptes constate la rareté des travaux concernant la demande de travail, alors même que « la segmentation de la demande de travail selon l'âge » est un élément décisif de la compréhension de l'emploi des seniors.

DARES

Claïsse C., Daniel C., Naboulet A., « Les accords collectifs d'entreprise et plans d'action en faveur de l'emploi des salariés âgés : une analyse de 116 textes », *Document d'étude*, DARES n°157, février 2011.

Defresne M., Marioni P., Thévenot C., « Emploi des seniors : pratiques d'entreprises et diffusion des politiques publiques », *DARES Analyses*, DARES, N°054, septembre 2010¹⁶⁶.

Defresne M., Marioni P., Thévenot C., « L'opinion des employeurs sur les seniors : les craintes liées au vieillissement s'atténuent », *DARES Analyses*, DARES, N°055, septembre 2010¹⁶⁷.

Garner H., Lutinier B., « Les procédures de recrutement : canaux et modes de sélection », *DARES Premières synthèses*, DARES, n° 48.1, novembre 2006¹⁶⁸.

Minni C., « Emploi et chômage des 50-64 ans en 2011 », *DARES Analyses*, juillet 2012.

Etudes et rapports d'organismes autres :

Favoriser le maintien ou le retour à l'emploi des seniors. Bonnes pratiques identifiées dans 11 entreprises auditées, commandé par le COR à Vigeo, juin 2009¹⁶⁹.

Gestion des âges. Pratiques des entreprises en matière de gestion des seniors, Etude ANDRH –Inergie, Juin 2010¹⁷⁰.

La politique de l'Etat en faveur de l'emploi des seniors. Relevé d'observations provisoires, Cour des Comptes, Cinquième chambre, Troisième section, septembre 2009.

La politique de l'Etat en faveur de l'emploi des seniors. Relevé d'observations provisoires, Cour des Comptes, Cinquième chambre, Troisième section, juin 2011.

La promotion de la diversité dans les entreprises. Les meilleures expériences en France et à l'étranger. Rapport commandé par le Centre d'Analyse stratégique à Deloitte Secteur public, juin 2010¹⁷¹.

Les 50-65 ans et le travail : Regards croisés des DRH et des Seniors. Enquête réalisée par L'Observatoire Cegos, juin 2010¹⁷².

¹⁶⁶ Cette publication présente les résultats d'EGS50+, enquête par questionnaire réalisée en 2008 auprès de 4492 entreprises ayant employé au moins un salarié de 50 ans ou plus en CDI, (vague précédente en 2001). Elle propose de mesurer l'évolution des représentations et des pratiques des entreprises en matière d'activité des seniors. En comparant ses résultats avec ceux sur l'emploi des salariés selon l'âge (ESSA) de 2001, la DARES offre la possibilité de mesurer, indirectement, les effets des dispositions prises par les pouvoirs publics et les partenaires sociaux, pour faire de l'emploi des seniors un enjeu central pour les entreprises.

¹⁶⁷ Cette publication est fondée sur la même enquête que celle citée dans la note 1. Elle porte sur une exploitation centrée sur l'opinion des employeurs et son évolution par une comparaison avec l'enquête ESSA menée en 2001 dont le questionnement était très proche.

¹⁶⁸ Cette publication exploite les données de l'enquête Offre d'emploi et recrutement (OFER) qui a été réalisée au cours de premier semestre 2005. Elle a été initiée par la DARES, l'ANPE, le CEE, le CEREQ, puis élaborée avec La Poste, l'APEC, la Direction générale des entreprises et l'UNEDIC. Elle concerne les établissements du secteur privé d'au moins un salarié ayant recruté ou tenté de recruter au cours des 12 mois précédents la collecte. 4 050 entretiens en face à face ont été réalisés.

¹⁶⁹ Audits conduits auprès de onze entreprises volontaires, de décembre 2008 à mars 2009, portant sur leur stratégie et leur processus de gestion en matière de prévention des risques de discrimination et de promotion de l'égalité à l'égard des personnes de plus de 50 ans. Adecco, Areva, Axa, Cofidis, EADS, La Poste, L'Oréal, O2, Siemens, Thales, Vinci.

¹⁷⁰ Enquête réalisée auprès de 353 professionnels de la fonction GRH (RRH et DRH) issues des 5000 entreprises adhérentes à l'association Nationale des Directeurs de Ressources Humaines

¹⁷¹ Etude réalisée en 2009 et 2010, à partir d'une part de la revue et de l'analyse documentaire et d'autre part de 75 entretiens d'acteurs dans six pays : Allemagne, Suède, Pays-Bas, Royaume-Uni, Canada-Québec, Etats-Unis

¹⁷² Enquête réalisée en mai 2010 auprès de 1000 salariés de 50 à 65 ans et auprès de 128 DRH d'entreprises.

Les bonnes pratiques des entreprises en matière de maintien et de retour en activité professionnelle des seniors, ANACT, Rapport d'étude 2009¹⁷³.

Les seniors dans l'entreprise : Etat des lieux 2011, APEC, janvier 2012¹⁷⁴.

Management de l'allongement de la durée de vie au travail. Panorama européen : cadres nationaux et pratiques d'entreprises. Etude réalisée par Institute for Employment Studies, Université de Milan, Institute der Deutschen Wirtschaft Köln, Entreprise&Personnel, juin 2012¹⁷⁵.

Plan emploi seniors : des PME en actions. Rapport sur les bonnes pratiques identifiées dans 34 PME, commandé par l'ACFCI et le Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'emploi à Vigeo, Février 2010¹⁷⁶.

2. LA PLACE DES SENIORS DANS LES ENTREPRISES ET LEUR POLITIQUE RH

2.1. *La pyramide des âges d'une entreprise reflète l'historique des flux d'emploi*

- [483] Les études sur la répartition intra-sectorielle de la demande de travail sont relativement anciennes : P. Aubert (2003) souligne la forte hétérogénéité de la répartition des quinquagénaires selon les secteurs, mais aussi dans les entreprises d'un même secteur. À partir de l'échantillon des établissements de l'Enquête sur les salariés selon l'âge (ESSA) de la DARES, Minni et Topiol (2003) distinguent aussi plusieurs types de pyramide des âges – selon qu'elle est élargie au sommet ou à la base, ou au contraire « ventrale » – et en étudient l'occurrence dans différents secteurs.
- [484] Pour ces auteurs, le taux d'emploi des seniors est moins lié au secteur en lui-même qu'aux caractéristiques des entreprises qui le composent.
- [485] Aubert souligne que toutes choses égales par ailleurs, c'est **la taille et l'ancienneté de l'établissement qui semblent être corrélées avec la part des quinquagénaires** : celle-ci est d'autant plus importante que l'établissement est ancien et de grande taille. Pour Gautié (2004), on retrouve là en partie, et en symétrie, un résultat des études sur l'insertion des jeunes sur le marché du travail : ces derniers accèdent d'abord plus souvent à des entreprises de plus petite taille avant de pouvoir entrer pour certains d'entre eux sur les « marchés internes » des grandes entreprises, où ils se stabilisent.
- [486] Toutefois, comme le note Aubert, « une forte proportion de salariés quinquagénaires dans une catégorie d'établissements ne peut pas s'interpréter comme la résultante d'une plus forte demande de salariés âgés [...], c'est surtout **l'historique des flux d'emploi** qui explique le poids des quinquagénaires, bien avant les choix instantanés de substitution entre classes d'âge ». Au-delà des stocks, il faut donc se tourner vers les flux, et analyser comment ils ont pu affecter les pyramides des âges.

¹⁷³ Commande conjointe DGEFP, DGT à laquelle ont aussi pris part les DRTEFP Rhône-Alpes et Nord-Pas de Calais, ainsi que la DSS. Enquête menée auprès de 40 entreprises de taille, de statut et de secteurs professionnels différents

¹⁷⁴ Etude réalisée à partir de quatre enquêtes (quantificatives et qualitatives) auprès d'un échantillon de cadres salariés et de dirigeants entreprises.

¹⁷⁵ Revue des politiques RH mises en place par les grandes entreprises de quatre pays européens : France, Italie, Allemagne, Royaume-Uni.

¹⁷⁶ L'étude conduite par les conseillers des Chambres, formés par Vigeo, s'inscrit dans la campagne de promotion du secrétariat d'Etat à l'emploi autour des obligations de négocier des entreprises de plus de 50 salariés (LFSS de 2008). Or la présentation des 34 entreprises (de 50 à 300 salariés) par tranche d'effectif ne permet pas d'isoler les moins de 50. Autre limite de l'étude : 11 des 34 entreprises appartiennent à la métallurgie. Les bonnes pratiques ont été extraites et valorisées par Vigeo.

- [487] De ce point de vue, sur la période 1995-2000 et à partir des Déclarations annuelles des données sociales (DADS), l'auteur montre que l'effet des mouvements de main-d'œuvre parmi les 50-54 ans est le même pour l'ensemble des établissements, alors que pour les 55-59 ans il est d'autant plus négatif que l'établissement est grand ou qu'il a connu une évolution défavorable de l'emploi dans l'ensemble : les préretraites mais aussi les licenciements de plus de 55 ans y ont été très nombreux au cours de la période.
- [488] Pour ces auteurs et pour la période qu'ils ont étudiée, les grands établissements qui font face à des problèmes de surcapacité, réagissent par un gel (et une précarisation) des embauches et une concentration relative des sorties sur les plus de 55 ans, protégeant en quelque sorte leurs autres salariés qui constituent les *insiders* aux âges médians.
- [489] Depuis, les résultats de ces études n'ont pas été actualisés pour mesurer, en dynamique, l'effet de la disparition progressive, et aujourd'hui totale, des dispositifs de cessations anticipées d'activité d'une part, et de la fin progressive des ajustements structurels de nombreux secteurs industriels d'autre part, sur la segmentation par âge de la demande de travail, sectoriels et intra-sectoriels.
- [490] De ce fait, la mission n'a pas pu vérifier si la caractéristique de l'entreprise continuait à primer sur le secteur dans la distribution des salariés âgés dans les emplois.
- [491] De même, la forte proportion des seniors dans les métiers des services peu qualifiés n'a pas fait l'objet d'étude particulière. L'exploitation des enquêtes Emploi 2009-2011 par la DARES révèle, en effet, une grande diversification des métiers où les seniors sont les plus représentés dans le secteur privé. Il s'agit principalement pour les métiers les plus qualifiés des médecins, des professions de droit (hors salariés) et des dirigeants d'entreprise. À l'opposé, dans certains métiers peu qualifiés, la présence de salariés âgés de 55 à 64 ans est importante en volume : dans des métiers essentiellement féminins comme employés de maison, aides à domicile, aides ménagères et assistantes maternelles et dans des métiers peu qualifiés plutôt masculins comme agent de gardiennage et de sécurité (voir Annexe cadrage statistique, p. 8).

2.2. Des regards sur les seniors qui varient selon les entreprises

- [492] D'une certaine façon et de manière plus empirique, le *Panorama européen : cadres nationaux et pratiques d'entreprise* (2012) recensant les bonnes pratiques européennes en matière du taux d'emploi des seniors, confirme l'importance de « l'unité » entreprise. Il conclue ainsi à l'inexistence de « bonnes pratiques nationales » directement liées au contexte juridique du marché du travail. Il relève, en revanche, l'existence de bonnes pratiques d'entreprises, fonction des cultures d'entreprises, du secteur et des enjeux économiques, mais aussi de la place occupée par la gestion des ressources humaines dans leur stratégie de compétitivité.
- [493] Pour l'ANACT (2009), les raisons d'agir des entreprises sont diverses. Si certaines, sous l'impulsion d'un dirigeant ou d'un responsable RH, peuvent être sensibles à un argument de principe valorisant la lutte contre les discriminations et la diversité des populations au travail ou s'accordent sur le bien fondé des politiques publiques, la plupart rencontrent des obstacles dans leur mode de management de la performance et cherchent alors à répondre à des demandes pragmatiques (par exemple : difficultés de recrutement ou de stabilisation de leur main-d'œuvre, compétences rares à conserver ou à transmettre, besoin d'adaptation de la main d'œuvre pour répondre à un repositionnement stratégique etc.). La mise en œuvre, et le suivi des actions, sont donc sensibles au contexte économique.
- [494] Si l'âge reste globalement un angle mort des pratiques de GRH, il existe des exceptions en début de carrière autour des questions d'intégration, et en fin de carrière notamment pour penser des mécanismes de limitation ou de compensation des pénibilités. Entre ces extrêmes, « les salariés n'ont pas d'âge » et les acteurs de l'entreprise apparaissent réticents à penser l'âge – principalement parce qu'ils se défient d'une catégorie jugée stigmatisante, et qu'ils doutent de la spécificité de l'âge par rapport à des mesures concernant la GPEC ou la santé au travail.

- [495] L'ANACT observe ainsi parmi les entreprises investiguées, une tendance à minimiser dans leur gestion des ressources humaines, la part des actions réservées aux « seniors », sauf pour celles qui visent spécifiquement les fins de carrières. Comme cette phase de vie active évolue aussi dans avec le temps, elles ont plutôt tendance à réintégrer des dispositifs pensés initialement pour les plus âgés dans des processus RH globaux : gestion de tous les âges dans l'entreprise, gestion prévisionnelle des emplois et de compétences à destination de tous les salariés, quel que soit l'âge.

3. ATOUTS ET HANDICAPS DES SENIORS DANS L'OPINION DES ENTREPRISES

- [496] Dans les pays européens, les politiques nationales convergent pour ériger en priorité la nécessité de combattre les stéréotypes à l'œuvre quand il s'agit de traiter les salariés âgés. Selon le *Panorama européen* (2012), tous les acteurs privés - dirigeants, managers, responsables de ressources humaines, organisations syndicales et salariés eux-mêmes - seraient concernés par cette démarche impulsée par les pouvoirs publics nationaux.

- [497] Pour l'ANACT (2009), c'est à partir de la recherche de gains potentiels, pour les entreprises comme pour les individus, qu'une inversion en faveur du recrutement des seniors est susceptible de s'engager. Pour accroître son taux, l'emploi des seniors « doit passer du registre de la contrainte à celui de ressource positive ». Ce changement de logique nécessite d'investiguer plus finement les relations entre âge, santé, travail et performance :

- en quoi un salarié en deuxième partie de carrière peut-il intéresser un employeur lors d'un recrutement et quels sont les gains que l'entreprise peut escompter ?
- comment ces gains sont-ils mis en balance avec les coûts à engager en matière salariale ?
- la question de la santé intervient-elle dans le recrutement, par exemple en matière d'adaptation des conditions de travail et d'emploi ?
- dans quelle mesure, les pratiques de discriminations interviennent-elles dans le recrutement ?

- [498] Selon l'APEC (2012), quel que soit leur investissement et leur acceptation de baisser leurs prétentions salariales, les seniors continuent à souffrir de la barrière de l'âge. De leur côté, les responsables de ressources humaines interrogées par l'APEC dans la même étude disent refuser de pratiquer de la discrimination positive en favorisant l'embauche des salariés plus âgés. À leurs yeux, les seniors détiennent des atouts indéniables (une expérience certaine, une motivation reconnue), mais aussi des handicaps : ils seraient trop chers et à risque d'absentéisme (fatigue).

3.1. *Les craintes liées au vieillissement exprimées par les employeurs s'atténuent entre 2000 et 2008*

- [499] Les travaux menés par la DARES à partir de l'enquête EGS50+ permettent de mesurer l'évolution de l'opinion des employeurs sur les seniors entre 2000 et 2008 (DARES, 2010, n° 55). Il faut toutefois souligner que la date à laquelle cette enquête est intervenue ne permet pas de mesurer l'impact de la réforme de 2010 des retraites sur les opinions des employeurs.

- [500] Cette enquête montre que l'âge à partir duquel un employeur déclare considérer un salarié comme âgé est plus élevé en 2008 qu'en 2001 mais qu'il reste bien inférieur à l'âge de la retraite « 58 ans et demi, c'est l'âge moyen à partir duquel les employeurs considèrent les salariés de leur établissement comme « âgés » en 2008. Cet âge est très voisin de l'âge moyen de départ définitif de l'emploi, mais bien inférieur à l'âge minimal légal de départ à la retraite dans le secteur privé (60 ans) ainsi qu'à l'âge moyen de liquidation de la retraite dans le secteur privé (61,5 ans) » (DARES, 2010, n° 55). On pourrait faire l'hypothèse que les réformes qui ont suivi cette étude, que ce soit sur les retraites en 2010 ou la suppression de la dispense de recherche d'emploi, ont conduit à retarder encore l'âge à partir duquel un salarié est âgé.

- [501] Par ailleurs l'étude montre que « l'âge moyen à partir duquel un salarié est considéré comme « âgé » par les employeurs, se réduit en moyenne avec la taille de l'établissement : il est de 59,2 ans dans les établissements de moins de 10 salariés, de 57,3 ans dans les établissements entre 10 et 49 salariés, de 57,1 ans dans les établissements entre 50 et 249 salariés et seulement de 56 ans au-delà » (DARES, 2010, n°55). Ce constat rejoint, sous un angle qualitatif, les travaux plus anciens menés par Aubert sur la prédominance de l'entreprise sur le secteur dans l'approche des questions d'âge.

3.2. L'expérience joue-t-elle en faveur des salariés ?

3.2.1. L'atout de l'expérience est réel mais moins déterminant lorsqu'existe une offre abondante de travail « expérimenté »

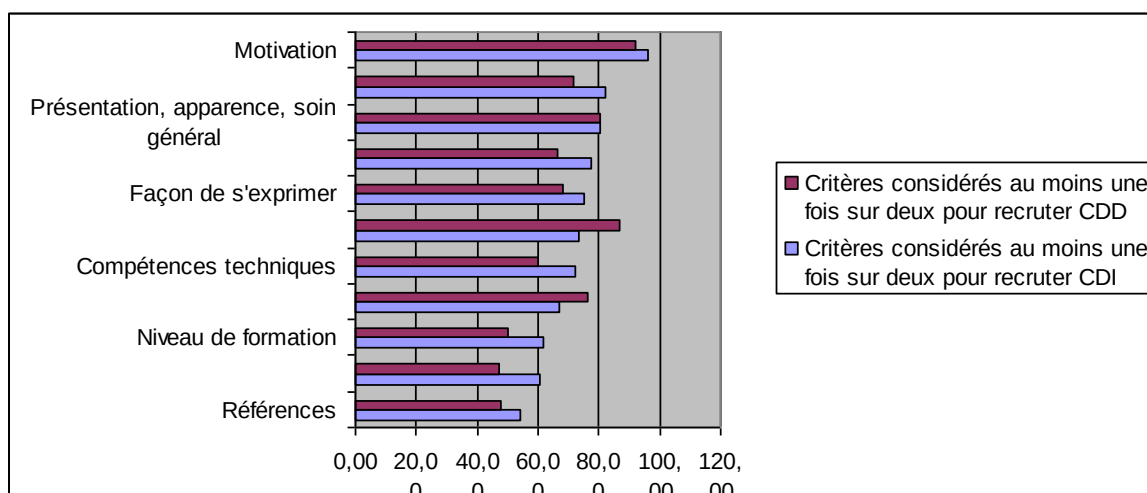
- [502] Ce sont les résultats de l'enquête Offre d'emploi et recrutement (OFER, 2005) qui révèlent, de manière la plus convaincante, la centralité de l'expérience comme critère de sélection dans les actes de recrutement. Ils mettent, toutefois, en évidence son caractère paradoxal : alors que pour huit recrutements sur dix en 2005, l'employeur déclare qu'il aurait pu embaucher quelqu'un de moins diplômé mais plus expérimenté et pour près de six recrutements sur dix qu'il n'aurait pas embauché quelqu'un de moins expérimenté, même plus diplômé, dans le même temps, le « contenu de l'expérience » et sa « durée » ne sont pas classés en premier dans les critères retenus par l'employeur.
- [503] Dans leur analyse des résultats OFER, Garner et Lutinier (2006) attribuent ce résultat paradoxal à la présence dans le vivier de recrutement de nombreux candidats ayant le même niveau d'expérience. Lorsque le vivier de l'offre est large, la demande est déterminée, selon les employeurs interrogés par cette étude, par des critères supplémentaires, comme la présentation du candidat, sa personnalité ou sa disponibilité.
- [504] Ce résultat est conforté par l'hypothèse sous-jacente du rapport de recherche CEE¹⁷⁷ sur les pratiques de recrutement (Fondeur, 2012) : pour les auteurs, ces pratiques doivent être analysées dans leur contexte en tenant compte de l'activité économique des entreprises et du marché sur lequel elles opèrent, mais aussi des caractéristiques des différents types de main-d'œuvre mobilisée et de leurs marchés du travail.
- [505] Un marché du travail abondant en salariés âgés, peut réduire la force de leur atout « expérience » qui peut être valorisée comme un gage de compétences, de savoir-faire ou de comportements professionnels spécifiques (ANACT), en haussant d'autres critères comme la motivation en tête des préoccupations des recruteurs.

3.2.2. La motivation est déclarée par les employeurs comme le principal facteur de recrutement

- [506] Dans l'enquête OFER, les employeurs placent, en effet, la « motivation » en tête des critères de recrutement considérés.

¹⁷⁷ Y Fondeur Y., Larquier G. de (coord.), « Pratiques de recrutement et sélectivité sur le marché du travail », *Rapport de recherche CEE*, mars 2012, 227 p. Etude financée dans le cadre d'un appel à projets conjoint de la DARES et du Défenseur des droits.

Graphique 6 : Principaux critères considérés par les employeurs lors des recrutements



Source : Enquête OFER, DARES, 2005

Champ : procédures de recrutement abouties.

Lecture : pour sélectionner les candidats, les employeurs ont tenu compte de leur motivation dans 96 % des recrutements de CDI et dans 92 % des recrutements de CDD.

- [507] Ce constat rejoint l'opinion des employeurs sur les salariés en emploi : « en 2008, les employeurs du secteur marchand sont plus des trois-quarts à estimer que l'expérience, le savoir-faire et la conscience professionnelle sont des atouts pour les seniors de 50 ans et plus par rapport aux autres salariés. La disponibilité horaire et la motivation sont également mises en avant par près de la moitié des employeurs. Les facteurs les plus fréquemment mentionnés comme des limites pour les seniors par rapport aux salariés plus jeunes concernent les capacités d'adaptation au changement (34 % (42 %). Par ailleurs, 20 % des employeurs identifient le coût salarial, la mobilité et la santé comme des limites pour les salariés seniors des employeurs) ou aux nouvelles technologies » (DARES, 2010, n° 55)

3.2.3. Les postes requérant de l'expérience sont d'abord pourvus en interne

- [508] Selon l'étude APEC (2012), dans une conjoncture économique déprimée, pour pourvoir des postes requérant de l'expérience, ce sont les promotions internes qui sont privilégiées. Elles bénéficient donc, en premier lieu, aux seniors déjà présents dans l'entreprise. L'enquête DARES (2008), montre que pour 74 % d'entre eux, leurs salariés de 50 ans ou plus détiennent des compétences clés relevant de la production, du management et de la fonction commerciale qu'il faudra préserver (environ 40 % des établissements interrogés pour chacun de ces domaines).
- [509] Dans l'entreprise LOGISTICS rencontrée par la mission en septembre 2012¹⁷⁸, les dirigeants déclarent ainsi pourvoir la plupart des postes requérant de l'expérience en interne, notamment lorsqu'il s'agit d'une promotion au statut de cadre. Mais du fait des contraintes physiques liées aux métiers, l'entreprise est conduite à mener une réflexion sur le repositionnement des salariés âgés ou « usés » quel que soit l'âge, en leur proposant des postes « doux » de débouchés, notamment en supervision ou alerte régulation, et comme formateur-tuteur ou référent métier. La publication de ces postes ne fait pas l'objet d'une procédure formalisée. Ils sont pourvus en interne par les candidats identifiés par l'encadrement intermédiaire, la médecine du travail ou les IRP (CHSCT).

¹⁷⁸ Les deux entreprises ont été sélectionnées sur les recommandations du responsable de l'UT95. Leurs noms ont été modifiés. Leur fiche signalétique est en annexe

3.2.4. Les rares créations d'emploi orientées vers les seniors se réalisent pour des compétences jugées rares et spécifiques

- [510] Par ailleurs et dans le même temps, une plus faible proportion des employeurs du secteur marchand interrogés par la DARES (ESG50+, 2008)¹⁷⁹, soit au total 17 % des employeurs comptant des seniors dans leur effectif, estiment qu'ils risquent d'être confrontés à la disparition de certaines de leurs compétences clés dans les cinq ans à venir. Les secteurs d'activité les plus concernés sont les activités financières et immobilières (23 %), l'industrie (22 %), la construction (19 %) et les services aux entreprises (19 %).
- [511] Quel que soit le secteur d'activité, les responsables d'établissements interrogés dans cette enquête déclarent avoir surtout recruté les seniors pour leurs compétences spécifiques. Dans certains secteurs, des raisons complémentaires sont avancées. Ainsi, dans le secteur des services aux entreprises, des seniors ont été embauchés pour leur meilleure connaissance du monde du travail ; dans le secteur de l'industrie, certains établissements déclarent avoir embauché des salariés de 50 ans ou plus parce qu'ils n'avaient que des candidatures de seniors¹⁸⁰.

3.3. Les seniors coûtent-ils trop cher à l'entreprise ?

3.3.1. Productivité et coût du travail : des enseignements nuancés des études économiques

- [512] Pour Aubert (2003), le fait que les salariés âgés perçoivent des salaires plus élevés ne signifie pas nécessairement qu'ils sont moins compétitifs sur le marché du travail. La progression du salaire avec l'âge peut refléter, relève cet auteur, l'augmentation parallèle de la productivité, résultant de l'accumulation de capital humain aussi bien spécifique (via l'ancienneté) que général (l'expérience acquise sur le marché du travail). La Cour des Comptes (2009) nuance cette lecture de l'étude. Pour elle, Aubert montre plutôt que les hauts salaires relatifs des seniors – ceux qui sont en emploi – ne sont pas, en général un handicap pour leur emploi, mais qu'ils ont pu l'être, toutefois, pour ceux qui ne sont plus en emploi¹⁸¹.
- [513] Même si l'on parvient à revaloriser l'expérience des salariés âgés dans les organisations, leur coût relativement élevé par rapport aux salariés plus jeunes est souvent cité comme un obstacle à leur maintien dans l'emploi, à leur recrutement comme à leur mobilité. S'appuyant sur cette hypothèse, l'OCDE a préconisé, dès son examen thématique de 2004 des politiques en faveur des travailleurs âgés, un « atterrissage en douceur » des rémunérations avec l'âge en France¹⁸².
- [514] Les auteurs du rapport annuel IGAS (2004) proposent, à l'instar de l'OCDE, de se pencher sur le décrochage de la progression linéaire des rémunérations à l'ancienneté, jugé favorable à l'emploi des seniors. Ils relèvent même une légère inflexion des négociations collectives dans ce sens, au niveau des branches notamment où les classifications auraient une tendance à la baisse du poids de l'ancienneté.

¹⁷⁹ Pour la description de cette enquête, voir la note n°37.

¹⁸⁰ Parmi les raisons proposées aux enquêtés, on trouve, outre celles déjà citées : un plus grand nombre de candidatures dans cette classe d'âge, un souhait de rééquilibrage de la pyramide des âges.

¹⁸¹ *La politique de l'Etat en faveur de l'emploi des seniors. Relevé d'observations provisoires, Cour des Comptes, Cinquième chambre, Troisième section, septembre 2009, p.34.*

¹⁸² « Résumé des principales recommandations », *Vieillesse et politiques de l'emploi en France*, OCDE, 2004.

- [515] Gautié (2004) note également cette tendance marquée à la diminution du poids de l'ancienneté automatique dans la progression salariale avec une amplification des techniques liées aux critères classants, aux emplois repères et à la cotation de l'emploi occupé, dans les négociations collectives. Malgré ces fortes tensions dont fait l'objet la prime à l'ancienneté, un des fondements du cycle de vie salarial selon l'auteur, celui-ci reconnaît une progression plus rapide, en France de la progression en salaire tout au long de la vie par rapport à la progression de la productivité.
- [516] Dans la suite, Gautié propose plusieurs configurations possibles de la relation salaire-productivité :
1. La première est celle où salaire et productivité (marginale) sont égaux pour toutes les catégories de main-d'œuvre. Dans ce cas, une surreprésentation (ou sous-représentation) d'une catégorie d'âge dans les flux d'entrée et de départ de l'entreprise ne peut résulter que de l'existence de coûts d'ajustement différents de ces catégories par rapport à l'organisation de travail.
 2. Le deuxième cas de figure est celui d'un écart positif entre le salaire et la productivité des travailleurs âgés. Cet écart peut, par exemple, de la prime à l'ancienneté qui imposerait une progression du salaire supérieure à celle de la productivité liée à l'accumulation de capital humain. Dans ce cas, les entreprises sont incitées à se séparer systématiquement de leurs seniors en fin de carrière. Cependant, les coûts d'ajustement évoqués plus haut peuvent – en partie, totalement ou plus que – compenser cette moindre compétitivité des plus âgés.
 3. Enfin, une troisième configuration, notamment sur les marchés internes des grandes entreprises, se caractérise aussi par un salaire supérieur à la productivité (en moyenne) en fin de carrière. Mais cet écart correspond à une situation d'équilibre, résultant notamment du fait qu'il est la contrepartie d'un écart salaire productivité négatif en début de carrière. Les salariés acceptent d'être payés moins tant qu'ils sont dans la force de l'âge, pour se couvrir et faire en sorte que leur salaire soit maintenu en fin de carrière même si leur productivité subit un choc négatif (résultant d'une usure physique, ou d'un changement technique ou organisationnel rendant leurs compétences obsolètes).
- [517] Pour Gautié, dans l'un ou l'autre cas, à l'équilibre, les écarts salaire-productivité selon l'âge n'affectent pas les arbitrages de la demande de travail entre différentes classes d'âge. En revanche, si survient un choc de grande ampleur obligeant l'entreprise à suspendre voire à supprimer les contrats de long terme, les travailleurs âgés se trouvent en porte-à-faux car coûtant trop chers.
- [518] Selon l'auteur, la théorie ne permet pas de trancher la question de la relation salaire-productivité des travailleurs âgés. Cette question lui paraît aussi très délicate à aborder d'un point de vue empirique, car les travaux monographiques existants proposent des mesures de la productivité qu'il juge parfois contestables. Il estime notamment que la décote de salaire des travailleurs âgés qui retrouvent un emploi après une période de chômage ne peut servir d'indicateur d'un éventuel écart de salaire-productivité dans leur emploi antérieur. Selon l'auteur, cette décote pourrait tout aussi bien résulter de la non-transférabilité de leur capital humain spécifique.

3.3.2. Les temps de travail, une variable d'ajustement pour les seniors ?

- [519] Pour éviter les évictions liées au coût du travail supposé élevé des seniors, le rapport annuel 2004 de l'IGAS propose une solution intermédiaire reliant la diminution de la masse salariale à la moindre disponibilité et ce, par des dispositifs d'aménagement de postes et de temps de travail, en fin de carrière.

- [520] Pour les seniors restés dans l'entreprise, 35 % des entreprises interrogées par l'ANDRH déclarent mettre en place des mesures de réduction progressive du temps de travail¹⁸³. Cette mesure, présentée comme moyen de réduire la pénibilité, ou tout en tenant compte de l'état de santé des seniors, permet de réduire le coût de leur présence dans l'entreprise. Elle semble également faire partie des actions retenues dans les accords seniors négociés dans certaines entreprises depuis 2009.

Verbatim du délégué syndical

L'entreprise pharmaceutique retenue est de taille importante (3 000 salariés dont 20 % de 50 ans ou plus) et est sous le coup d'un plan de sauvegarde de l'emploi, avec un site qui doit prochainement être fermé.

« Quatre domaines ont été retenus dans l'accord : le recrutement de seniors ; l'amélioration des conditions de travail ; le développement des compétences ; le tutorat. Mais concrètement, les mesures phares sont concentrées sur l'allègement du temps de travail. Les seniors de plus de 55 ans ont la possibilité de travailler à neuf dixièmes payés temps plein ou à quatre cinquièmes payés neuf dixièmes mais chargés à temps plein. De plus, l'accord seniors ouvre la possibilité pour les plus de 50 ans de prendre des congés supplémentaires non payés mais avec les charges sociales payées. S'y ajoute une troisième mesure sur l'aménagement des horaires : l'accord ouvre la possibilité pour les salariés de 50 ans et plus de ne plus faire de travail de nuit. Ce sont ces mesures d'allègement du temps de travail qui ont convaincu le DS interrogé (UNSA, majoritaire avec FO) de signer l'accord... » (DS entreprise PHARMA1). »

Source : N. Farvaque, « Le bricolage du maintien dans l'emploi des seniors : régulation publique, dialogue social et boîte à outils », La revue de l'IRES, n° 69, 2011/2.

- [521] La modération salariale par la modulation du temps de travail est critiquée par certaines organisations syndicales, car elle risquerait de toucher, selon elles, les seuls salariés qui veulent « lever le pied », rendant la seconde carrière moins attractive pour tous ceux qui souhaitent maintenir leur taux d'activité à un niveau élevé¹⁸⁴.

3.3.3. Les mesures d'adaptation des postes de travail aux problèmes d'usure au travail des seniors peuvent servir leur recrutement

- [522] Le rapport ANACT(2009) établit un lien entre vieillissement et santé au travail et interroge les modalités selon laquelle les entreprises prennent en compte les effets d'usure provoqués par l'ancienneté dans une situation de travail, ce qui pose question quant à la capacité de travail.
- [523] La Cour des comptes (2009) souscrit aux conclusions des nombreuses études du CREAPT¹⁸⁵ qui ont montré de manière convaincante selon elle, comment les salariés parviennent à mettre à profit leur expérience – expérience professionnelle, expérience de soi, expérience du collectif de travail – pour compenser en fonction du contexte de travail, leur déclin physique et cognitif. Ces études montrent aussi l'importance des choix des entreprises en matière de conditions de travail pour rendre plus ou moins possible le déploiement de cette capacité de compensation par les salariés âgés.

¹⁸³ En 2008, sur le même panel, 20% des entreprises le pratiquaient déjà et 32% en avaient le projet.

¹⁸⁴ Vers une gestion des âges dynamique, durable, diversifiée, actes du colloque du 19 avril 2005, Observatoire des cadres de la CFDT, 2005.

¹⁸⁵ Centre de recherches et d'études sur l'âge et les populations au travail, créé en 1991 et dirigé par S. Volkoff.

- [524] Pour Gautié (2005) aussi, les modifications des processus productifs susceptibles de valoriser l'apport des salariés âgés produisent un impact positif évident dans leur maintien dans l'emploi.
- [525] Elles pourraient tout aussi bien favoriser leur recrutement sur des postes conçus et aménagés à cet effet (voir encadré).

Favoriser l'intégration des seniors nouvellement recrutés

Un centre d'appel a choisi d'adapter le parcours d'intégration de nouveaux embauchés à leurs caractéristiques, notamment lorsqu'il s'agit de seniors. Cette coopérative ouvrière emploie une centaine de personnes. La direction a conscience que les métiers de la relation avec la clientèle sont soumis à une pénibilité liée au stress, au flux d'appels, à la répétitivité des tâches. Dans le cadre d'une démarche pour obtenir le label « responsabilité sociale » et adhérer à une charte régionale en faveur de l'égalité de traitement et de la lutte contre les discriminations, elle a développé une réflexion sur l'articulation entre d'une part, la prévention de la pénibilité et d'autre part, le recrutement et l'intégration de seniors. Faute de représentation syndicale, cette réflexion s'est traduite par un plan d'action. L'intégration classique comprend deux phases distinctes : deux semaines de formation initiale en salle afin d'acquérir les process de gestion de la relation avec les clients ; deux à trois semaines d'accompagnement en situation réelle de travail (après quelques jours en double écoute).

L'encadrement adapte le processus aux capacités d'apprentissage des personnes, notamment pour les seniors, car peu d'entre eux ont déjà travaillé en centre d'appel. Ce processus peut être renforcé, tant du côté de la formation (expression orale, diversité de vocabulaire, niveaux de langage...) que de l'accompagnement (soutien spécifique du superviseur en matière de conseils aux clients, reprises après appel, orientation vers des formations supplémentaires). Les seniors sont plutôt affectés au pôle « professionnels » (traitement des appels d'un seul client, sur plusieurs services) qu'au pôle « particuliers ». Celui-ci est en effet exposé à davantage de conflits avec les clients, d'où une charge émotionnelle plus importante. Le pôle « professionnels » se caractérise, quant à lui, par un impératif de rigueur dans les protocoles, dont l'établissement considère qu'il correspond bien au fonctionnement des seniors. La polyvalence y est considérée comme plus réduite. Le client étant le même, les process le concernant ont une cohérence plus facilement assimilable. La charge mentale s'en trouverait ainsi réduite, car le salarié n'a pas l'impression de passer d'un process à l'autre, mais surtout de déployer différentes étapes au sein d'un process unique global.

Source : A. Jolivet, S. Volkoff et al., *Conditions de travail et seniors, quelques expériences*, Connaissance de l'emploi CEE, mai 2012.

3.4. La motivation des seniors à poursuivre une activité dépendrait de leur proximité avec l'âge de la retraite

- [526] Parmi les déterminants de la décision individuelle des seniors à poursuivre ou non une activité, les entreprises (comme les intermédiaires de l'emploi) citent communément la démotivation des seniors à poursuivre une activité (Cour des comptes, 2009).
- [527] Selon la Cour, pour le senior, c'est l'intérêt professionnel et la satisfaction au travail qui priment et qui se manifestent, en premier, dans le rapport à la retraite et au recul de l'âge de départ à la retraite. Les entreprises, elles aussi, soulignent en premier lieu l'effet de la proximité de l'âge de la retraite ou de la fin d'activité sur la baisse de l'engagement professionnel (ANACT, 2009).

- [528] L'étude ANDRH de 2010 souligne, enfin, l'effet incitatif du bilan retraite qui permet au salarié de faire le point sur ses conditions de départ ou de reprise d'activité, notamment avec le recul de l'âge de la retraite¹⁸⁶.
- [529] Le contenu du travail et sa valorisation sont cités en second par la Cour : les missions confiées sont-elles en adéquation avec les compétences maîtrisées ? Permettent-elles de les valoriser ? Quel est son état de santé et quelles sont ses aptitudes à être maintenu en activité ? Le travail à réaliser est-il encore « tenable » ? Les conditions de travail sont-elles acceptables ? La reconnaissance accordée sera-t-elle à la hauteur de l'engagement consenti ?
- [530] Les résultats de la recherche démontrent, en effet, la corrélation forte entre l'engagement professionnel des seniors au travail et l'existence de postes de travail ou de fonctions valorisant l'apport potentiel des seniors à l'efficacité de l'entreprise : expérience, transmission de savoir-faire, compétences relationnelles, etc. (Gautié, 2005).

Verbatim

« Le choc, n'ayant plus de plans sociaux pour partir à 55 ans, certains se sont rendus compte qu'il leur restait jusqu'à 10 ans à rester dans l'entreprise : comment je vais passer ces dix ans, rester sur le même métier, accepter la mobilité interne, continuer à me former... » (RRH, Commerce, 1 400 salariés).

Source : APEC, 2012

3.5. Les seniors s'adaptent-ils aux changements technologiques et organisationnels ?

- [531] Le sentiment d'un problème d'adaptation des seniors est une opinion courante parmi les chefs d'entreprise (ANACT, 2009) et 42 % des chefs d'entreprise interrogés par la DARES (2010) considèrent qu'un accroissement de la part des travailleurs de plus de 50 ans aura des effets négatifs sur l'introduction de nouvelles technologies.
- [532] Ananian et Aubert (2006) considèrent l'introduction d'innovations technologiques et organisationnelles (informatique, juste à temps, normes de qualité) comme étant défavorable aux seniors : la part des jeunes augmente et celle des seniors diminue dans les entreprises innovantes. Et si les efforts de formation continue dans les entreprises permettent de contrebalancer ces effets d'exclusion des seniors – sauf pour la catégorie des ouvriers –, ce rattrapage s'effectue au détriment des salariés de 30-39 ans¹⁸⁷.
- [533] Contestant en partie les conclusions de l'étude précédente, Behaghel (2006) souligne la difficulté à mettre en évidence le lien causal entre innovation et emploi des plus âgés. D'une part, l'analyse des flux d'emplois conforte l'idée selon laquelle l'innovation aggrave l'obsolescence des qualifications. Dès lors, en jouant à la fois sur les embauches et les sorties d'emploi, la diffusion des nouvelles technologies aurait bien un impact négatif sur l'emploi des seniors. D'autre part, certains changements organisationnels comme la décentralisation des pouvoirs de décision ainsi que l'ouverture à l'international faisant appel à des salariés expérimentés seraient, au contraire, plus favorables aux plus âgés qu'aux jeunes¹⁸⁸.

¹⁸⁶ Cette pratique est en vigueur parmi 28% des entreprises de son panel.

¹⁸⁷ L. Behaghel, « Emploi des seniors : des effets du changement technologique aux recommandations », Commentaire de l'article d'Ananian et d'Aubert, *Economie et statistique*, n°379, 2006. Et « Changement technologique et formation tout au long de la vie », *Revue économique*, 57(6), Novembre 2006.

¹⁸⁸ Id.

3.6. La contradiction entre discrimination déclarée et discrimination pratiquée

3.6.1. Les ambiguïtés de la discrimination

- [534] Les enquêtes réalisées auprès des employeurs soulignent le caractère ténu de ce qui distingue la sélection de la discrimination lors de l'évaluation et du recrutement d'un candidat à l'embauche.
- [535] L'enquête OFER de la DARES (2005) révèle qu'une fois sur trois, l'âge ou l'état de santé sont des critères de choix déclarés comme tels. Pour plus d'un tiers des recrutements de salariés de moins de 51 ans, l'employeur déclare ainsi qu'il n'aurait pas embauché un salarié plus âgé, même s'il était doté de la même expérience qu'un salarié plus jeune¹⁸⁹.
- [536] Dans une recherche plus récente, des chercheurs du CEE ont tenté d'affiner la connaissance des pratiques de recrutement et de caractériser leur sélectivité. Leur questionnaire s'est déployé transversalement dans quatre branches du secteur des services : banque, hôtellerie-restauration, grande distribution, conseil et services en informatique et technologies, mais des problématiques spécifiques aux différents secteurs ont également été développées.
- [537] Dans ce rapport de recherche, Fondeur et al. (2012) concluent à des pratiques de recrutement, directement et indirectement sélectives. Les recruteurs peuvent intentionnellement chercher à écarter telles catégories de population ou à privilégier telles autres. Mais il est également possible que des pratiques en apparence neutres induisent une sélectivité particulière, engendrant de manière indirecte la mise en avant systématique de certains profils et/ou l'exclusion, voire la discrimination, d'autres catégories de candidats.
- [538] Avec le temps, et sous l'effet des travaux du Défenseur des droits et de la jurisprudence en vigueur¹⁹⁰, les entreprises semblent avoir adapté leur discours à la problématique des salariés âgés jusqu'à les considérer comme un facteur d'attraction d'une clientèle vieillissante, plus à même d'incarner certains produits ou prestations offertes¹⁹¹.
- [539] Or, l'incitation au recrutement de seniors du fait de leur impact positif sur le consommateur et le client dans des fonctions commerciales ou de service à la personne, peut laisser craindre une sélection discriminatoire pour les candidats moins âgés. Le rapport de recherche du CEE souligne cette tension non résolue entre les politiques de diversité menées par les entreprises et les principes de non-discrimination auxquelles elles se heurtent lorsqu'elles cherchent à recruter des publics spécifiques. Les recruteurs auraient alors l'impression d'être exposés à deux injonctions contradictoires : ne pas discriminer dans le cadre de la loi et ne pas exclure dans le cadre de la politique de l'emploi ou du *business model* inspiré de la théorie du reflet.

3.6.2. Pour les entreprises, c'est l'analyse de leur pyramide des âges qui invite à recruter des seniors

- [540] Les impératifs de lutte contre les discriminations, y compris fondée sur des critères justifiés (cf. annexe juridique), invite les entreprises à la prudence verbale. Dans les témoignages recueillis auprès des RRH et des recruteurs, sont mis en avant des éléments supposés « objectifs » comme la pyramide des âges, la promotion interne ou encore la recherche de compétences spécifiques.

¹⁸⁹ H. Garnier, B. Lutinier (2006), p. 6

¹⁹⁰ Voir l'annexe juridique.

¹⁹¹ De même que pour gérer une flexibilité du travail exigeant des horaires intenses ou atypiques, les entreprises peuvent intégrer des éléments relevant de la situation sociale et/ou familiale des candidats (mères de famille pour le temps partiel, ou jeunes diplômés dans l'informatique), Fondeur (2012), p. 221.

- [541] Comme le souligne la DARES (ESG50+, 2010, n° 54), la pyramide des âges est ainsi citée par les responsables d'établissements comme un instrument de gestion des ressources humaines à part entière, leur permettant de disposer d'une photographie de la structure par âge de leur établissement. Son analyse leur livrerait des informations sur les atouts et limites potentiels de la structure des salariés sur un horizon assez court qui dans 70 % des cas ne dépasse par cinq ans¹⁹².
- [542] Pour 82 % des RRH des entreprises de moins de 1000 salariés, et pour 68 % des RRH des entreprises de 1000 salariés interrogés par l'APEC pour mesurer la perception des seniors en entreprise (2012), leur pyramide des âges est jugée adaptée, ce qui justifierait leur faible niveau de recrutement des seniors¹⁹³.
- [543] En symétrie, la même étude met en avant la corrélation entre la proportion des seniors dans l'entreprise et la perception des employeurs à leur égard : à partir de 20 % de seniors présents dans les effectifs, la pyramide des âges est considérée comme peu adaptée.
- [544] Derrière l'argument, neutre en apparence, d'équilibre des âges dans l'organigramme certains observateurs redoutent une forme de *numerus clausus* pour les salariés seniors, incompatible avec des processus appropriés de prévention des risques de discrimination par l'âge (principe cité Vigeo, 2009).

3.7. Des méthodes de recrutement objectivées seraient-elles de facto favorables au recrutement des seniors ?

3.7.1. Y aurait-il une bonne ou mauvaise méthode d'évaluation des candidats au recrutement ?

- [545] Dans leur rapport de recherche sur les pratiques de recrutement, les chercheurs du CEE (Fondeur, 2012) proposent non pas d'isoler les critères d'évaluation les plus discriminatoires, mais d'étudier comment les critères d'évaluation mobilisés peuvent ou non s'articuler dans une logique non discriminatoire. Il en ressort deux méthodes d'évaluation des candidats au recrutement, une analytique et une synthétique :
- la première combine une diversification des critères et un effort d'explicitation des « qualités perçues » des candidats ; elle requiert une forte interactivité avec le candidat, ce qui favorise la négociation des compétences.
 - la seconde est fondée sur l'approximation des qualités du candidat par des indices et des signaux ; elle s'appuie sur un jugement unilatéral, sans échange avec le candidat.
- [546] En croisant ces deux méthodes d'évaluation avec le degré de formalisation des procédures, les chercheurs concluent à quatre types de risques :
- un risque de discrimination quand le jugement est synthétique et la procédure d'évaluation peu formalisée ;
 - un risque d'homophilie¹⁹⁴ quand le jugement est analytique et la procédure d'évaluation peu formalisée ;
 - un risque de conformisme quand le jugement est synthétique et la procédure d'évaluation très formalisée (par la mobilisation de critères « évidents », non discutés ou contextualisés comme le diplôme ou l'expérience) ;

¹⁹² La DARES cite sur ce sujet E. Godelier, « Pyramide des âges et gestion des ressources humaines, *Vingtième siècle*, vol.3, n°95.

¹⁹³ Plus de la moitié des entreprises de plus de 1000 salariés comptent au moins 20% de personnes (cadres ou non cadres) ayant dépassé la cinquantaine, cette proportion est inférieure à quatre sur dix dans les entreprises de taille inférieure

¹⁹⁴ Recrutement qui se porte sur un candidat de caractère ou de condition semblables aux salariés déjà présents dans l'entreprise.

- un risque d'élitisme quand le jugement est analytique et la procédure d'évaluation très formalisée.

[547] Pour les auteurs, cette analyse des pratiques d'évaluation des candidats au recrutement montre avant tout qu'il n'existe pas de bonne ou de mauvaise façon d'évaluer, mais que seul un jugement analytique crée les conditions d'un équilibre susceptible d'empêcher la prééminence d'un critère extraprofessionnel irréversible.

[548] Elle rejoint les préconisations du Défenseur des droits pour renforcer l'objectivité des décisions de recrutement : définition des critères de sélection, traçabilité des décisions, etc., y compris pour les recrutements confiés à un prestataire externe (Pôle emploi, cabinets de recrutement, entreprises de travail temporaire¹⁹⁵).

[549] Elle correspond aussi aux bonnes pratiques des PME identifiées par Vigeo (2010) pour prévenir le risque de discrimination selon l'âge, dans la procédure de recrutement :

- formalisation par l'entreprise de son processus de recrutement portant sur la définition des postes, la recherche de candidats, la conduite des entretiens, la sélection et la conservation des dossiers ;
- objectivation de la sélection : critères de sélection, grilles d'entretien, comptes-rendus d'entretiens, collégialité des décisions, archivage des dossiers de sélection... ;
- formation des recruteurs aux méthodes de recrutement et à la prévention des risques de discrimination.

[550] Lors du recensement des bonnes pratiques de 11 grandes entreprises, cette fois, Vigeo (2009) identifie huit domaines d'engagements dont cinq au moins confirment l'analyse du CEE sur les processus d'évaluation des candidats. Pour réduire les risques de discrimination à l'embauche, les pratiques suivantes sont citées :

- formaliser les processus de recrutement par le recours au CV anonyme, par la traçabilité et la collégialité des décisions de sélection ;
- assurer un suivi de cette formalisation par la tenue de tableaux de bord sur les recrutements par tranche d'âge et par source d'embauche ;
- effectuer des audits sur les réponses aux candidatures confiées à un organisme externe (testing) ;
- favoriser un jugement analytique des candidats par la mise en situation par la méthode de recrutement par simulation : sélection des candidats sur la base des aptitudes révélées par des tests en coopération avec des intermédiaires du marché de l'emploi ;
- ou encore sélectionner les candidats sur la base des aptitudes révélées par des mises en situation dans un centre d'évaluation de l'entreprise (variante de la pratique précédente)¹⁹⁶.

3.7.2. Le recrutement par la méthode des habiletés est plébiscité par les observateurs

[551] Le recrutement par la méthode des habiletés (ou par simulation) permet, en effet, d'élargir la recherche de candidats en privilégiant le repérage des habiletés nécessaires au poste de travail proposé. Cette méthode relativise les critères habituels de recrutement que sont l'expérience et le diplôme.

¹⁹⁵ Voir annexe juridique.

¹⁹⁶ *Favoriser le maintien ou le retour à l'emploi des seniors. Bonnes pratiques identifiées dans 11 entreprises auditées*, commandé par le COR à Vigeo, juin 2009.

- [552] Cette méthode qui est proposée aux entreprises par Pôle emploi s'est vue décerner, en 2007, le label de la HALDE dans le cadre de l'année européenne de l'égalité des chances pour tous. Elle est aussi plébiscitée dans le rapport Deloitte (2010) sur les meilleures expériences en France et à l'étranger pour la promotion de la diversité dans les entreprises¹⁹⁷.

Exemple : Pôle Emploi (France) - Méthode des habiletés

Description :

A l'inverse d'un recrutement classique, le recrutement par simulation (ou méthode des habiletés) est fondé sur des exercices de mise en situation. Concrètement, chaque candidat réalise, seul ou en groupe, une tâche avec un ensemble d'actions concrètes (respect des consignes, capacité à travailler sous tension, esprit d'équipe, fibre commerciale...). S'il donne satisfaction, il passe ensuite un entretien de recrutement puis peut bénéficier, s'il est retenu, d'une formation (contrat d'apprentissage, de professionnalisation, formation courte préalable à l'embauche) ou d'une adaptation à l'emploi proposé.

Né de la fusion entre l'ANPE et des Assedic le 1er janvier 2009, Pôle Emploi propose cette méthode de recrutement aux entreprises de toutes tailles, dès lors qu'elles souhaitent embaucher un nombre minimum de personnes (une quinzaine en général) et que leur problématique de recrutement le justifie. Les candidats sont testés dans des plateformes de vocation (il en existe une centaine sur toute la France), structures animées par les conseillers de Pôle Emploi qui proposent des offres d'emploi dans des secteurs sous tension (bâtiment, restauration, distribution, transports...).

Selon Deloitte, les atouts de la méthode sont les suivants :

- Un dispositif permettant de neutraliser « l'effet diplôme », par nature très discriminant
- Une aide à la définition des parcours professionnels des demandeurs d'emploi
- Une mise en relation directe avec des entreprises qui recrutent.

Source : La promotion de la diversité dans les entreprises. Les meilleures expériences en France et à l'étranger, Rapport commandé par le Centre d'Analyse stratégique à Deloitte Secteur public, juin 2010.

3.7.3. De plus en plus, les entreprises déclarent recruter sur compétences et habiletés

- [553] L'APEC identifie le refus par les RRH à exercer une discrimination positive, comme un des principaux freins à l'embauche des seniors.

Verbatim :

« De toute façon, si on recrute un sénior, il prend la place d'un jeune et vice versa, mais si on a un poste à pourvoir, il faut bien y mettre quelqu'un. On ne fait pas de discrimination, on regarde les compétences, c'est le plus compétent qui a le poste, quel que soit son âge et il ne pique la place de personne, il la méritait vu que c'est le plus compétent. » (RRH, Commerce, 1 400 personnes).

¹⁹⁷ La promotion de la diversité dans les entreprises. Les meilleures expériences en France et à l'étranger, Rapport commandé par le Centre d'Analyse stratégique à Deloitte Secteur public, juin 2010.

- [554] Ce premier constat de l'étude APEC est corroboré par les deux visites d'entreprises réalisées par la mission¹⁹⁸. Pour ce qui est du recrutement de salariés seniors, les deux entreprises mettent en avant « compétences » et « habiletés » comme seuls critères pour leur recrutement, notamment pour les emplois nécessitant le plus souvent un bagage de base. L'entreprise MONA¹⁹⁹ déclare ainsi ne poser aucun frein à l'embauche lié à l'âge, sauf parfois des exigences salariales trop élevées des salariés seniors. Néanmoins, l'entreprise s'est déclarée prête à payer le prix pour des compétences pointues comme celles de régleur de machine.

4. LES POUVOIRS PUBLICS ET LES PARTENAIRES SOCIAUX PEUVENT-ILS INCITER LES ENTREPRISES A RECRUTER DES SENIORS ?

4.1. Eléments de méthode

- [555] Les études des années 2003-2006 soulignent la responsabilité des politiques publiques et des partenaires sociaux dans l'émergence d'une « culture de sortie précoce » des salariés âgés du marché du travail²⁰⁰. En parallèle, les études monographiques, datant de la même période, mettent en évidence le rôle de « verrouillage » exercé par certains choix d'organisation et de technique de production dans l'éviction des salariés âgés de leurs postes de travail²⁰¹.
- [556] Depuis ces années, pouvoirs publics et partenaires sociaux ont pris de nombreuses mesures pour maintenir les seniors en activité. Les mesures les plus emblématiques sont l'allongement de la durée de cotisation nécessaire pour l'obtention de la retraite à taux plein (lois 2003 et 2010 portant réforme du système des retraites), la suppression des mises à la retraite d'office avant 70 ans à compter de 2009 et le resserrement puis la disparition des conditions d'éligibilité à la dispense de recherche d'emploi en 2012. Des actions complémentaires en vue de renforcer l'emploi des seniors ont également été programmées dans le cadre des lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2009 : les entreprises de 50 salariés ou plus se sont vues dans l'obligation de signer avant le début 2010 des accords d'entreprises ou de branches, ou à défaut de prévoir des plans d'action, en faveur de l'emploi des seniors.
- [557] L'impact de ces nouvelles mesures a été étudié par la statistique publique, de manière périodique, sans toutefois donner lieu à des enquêtes spécifiques comme en 2005 (OFER) ou 2008 (EGS50+). En revanche, la vague de recherche universitaire de 2003-2006 sur l'emploi des seniors n'a pas – encore ? - fait l'objet d'une actualisation. Par conséquent, la littérature la plus récente sur la demande de travail des salariés âgés se compose très majoritairement d'études et de rapports commandités par les pouvoirs publics ou les entreprises à des sociétés de conseil ou de notation sociale.

4.1.1. Que nous apprend la dernière génération des accords seniors sur les pratiques des entreprises ?

- [558] La présentation des dispositifs conventionnels concernant l'emploi des seniors, fait l'objet d'une annexe à part entière. La mission propose, ici, d'analyser les pratiques des entreprises en matière de recrutement à travers les sources documentaires consacrées aux pratiques des entreprises.
- [559] Ainsi, à partir des réponses de 353 professionnels de la fonction GRH issues des 5 000 entreprises adhérentes (RRH et DRH), l'étude ANDRH réalisée en collaboration avec Inergie (2010) se donne pour objectif de :

- dresser un état des lieux des pratiques des entreprises en matière de gestion des seniors ;

¹⁹⁸ Voir la fiche signalétique des deux entreprises en annexe.

¹⁹⁹ Voir la fiche signalétique de l'entreprise en annexe.

²⁰⁰ A.-M. Guillemard (2003), Minni et Topiol (2003).

²⁰¹ ACI Travail (2004).

- identifier les engagements pris dans le cadre de l'obligation «de couverture» des entreprises de plus de 50 salariés par un accord ou plan d'action en faveur de l'emploi des salariés âgés (Loi de Financement de la Sécurité Sociale 2009) ;
- mesurer les évolutions par rapport aux pratiques décrites dans l'étude précédente menée en avril 2008
- analyser les résultats par profil des entreprises.

[560] Selon les conclusions de cette étude, dans un marché de l'emploi peu dynamique, les seniors sont moins touchés par les mesures d'âge, relativement aux autres catégories d'âge. Et si les entreprises sont moins nombreuses à avoir recruté en 2010, la part de seniors recrutés dans l'ensemble des recrutements reste stable par rapport à 2008²⁰² : pour les 15 % ayant procédé à des recrutements les seniors représentent environ 5% des recrutements en CDI. En revanche pour celles ayant réduit leurs effectifs, 60 % des entreprises n'ont pas procédé à des mesures d'âge particulières *versus* 34 % en 2008. Plus du tiers des DRH interrogés considère ainsi que les seniors représentent encore une part importante des départs.

[561] Les professionnels interrogés, dont 86 % déclarent avoir contractualisé un accord ou plan d'emploi des seniors²⁰³, conviennent d'un objectif prioritaire de maintien dans l'emploi, et des ambitions très modérées en termes de recrutement. Ainsi, 75 % des entreprises du panel ont défini dans leur plan ou accord un objectif chiffré de maintien des seniors dans l'emploi ; avec pour 43 % d'entre elles un objectif de maintien de 100 % de la proportion de seniors au sein des effectifs. 33 % s'étaient engagées sur des actions en matière de recrutement de salariés âgés. Mais seules 18 % des entreprises se sont donné un objectif chiffré de recrutement : avec pour la majorité d'entre elles (89 %), un objectif de seniors recrutés inférieur à 10 % des recrutements.

Principales mesures adoptées par les entreprises interrogées par l'ANDRH (2010)

Recrutement des salariés âgés (33 %) :

- la formalisation d'un engagement à recruter des seniors (18 %), majoritairement en CDI (91%) avec une part non négligeable (20 %) de dispositifs de cumul emploi/retraite²⁰⁴, notamment au sein des entreprises de taille moyenne (500 à 2 000 collaborateurs)
- la quantification des recrutements suivant les âges (15 %)
- la contractualisation de principes généraux de non discrimination (14 %), bénéficiant de fait aux seniors

Source : ANDRH, 2010.

[562] L'étude mentionne également les accords GPEC qui font une large place à la problématique seniors : 36 % des entreprises interrogées déclarent bénéficier d'un accord de GPEC (principalement celles de plus de 2 000 salariés) et significativement plus que ce qui a pu être observé dans l'étude 2008 de l'ANDRH (27%) ; un volet seniors est prévu dans 62 % des accords GPEC, ce qui corrobore la tendance perçue en 2008 de privilégier des approches globales de gestion RH qui puissent bénéficier à des populations spécifiques.

²⁰² Le même type d'étude a été conduit en 2008.

²⁰³ 44% ont signé un accord, 36% ont engagé un plan d'action et 6% déclarent bénéficier d'un accord de branche.

²⁰⁴ Dans le cadre du passage à un cumul emploi retraite, y compris si le salarié conserve exactement le même poste, il y a obligation de conclure un nouveau contrat de travail. Ces cas s'apparentent donc plus à du maintien dans l'emploi qu'à un nouveau recrutement.

- [563] La société de notation sociale Vigeo a réalisé un focus sur 34 PME à partir des diagnostics effectués par les conseillers des CFCEI, intervenant en conseil auprès des PME pour élaborer leurs accords ou plan d'action seniors. Ce focus PME indique un bon niveau global de performance des entreprises et une intention d'agir pour la plupart d'entre elles dans les domaines de transmission, de développement des compétences, de l'évolution des carrières et de l'amélioration des conditions de travail.
- [564] Elle révèle, en revanche, la difficulté particulière de ces entreprises en matière de recrutement externe : la grande majorité des entreprises, y compris celles dont l'âge moyen est peu élevé, n'a pas retenu ce sujet au titre de l'objectif chiffré global. Le principal argument avancé est celui de la mauvaise conjoncture économique qui interdirait de prendre un engagement de recrutement. Mais d'autres arguments sont aussi évoqués : la crainte de voir la qualité du recrutement, qui pèse lourd dans l'efficacité d'une petite structure, altérée par des considérations de discrimination positive ; le besoin d'être épaulé par les intermédiaires du marché de l'emploi pour trouver des candidatures adaptées. Pour Vigeo, ces attentes doivent être prises en compte pour favoriser le recrutement externe des seniors.
- [565] L'accord seniors ci-dessous, cité dans l'Etude IRES (Farvaque, 2011), énumère une autre raison encore pour laquelle le domaine « recrutement » prévu par la loi n'a été que minoritairement retenu. Dès lors qu'une entreprise est en situation financière difficile, *a fortiori* lorsque d'une restructuration est en cours à travers un plan de sauvegarde d'emploi, les objectifs de recrutement des seniors deviennent secondaires, voire absents du dialogue social ; même lorsque ceux-ci avaient initialement été intégrés dans le texte sur l'emploi des seniors

Verbatim du délégué syndical

L'entreprise pharmaceutique retenue est de taille importante (3 000 salariés dont 20 % de 50 ans ou plus). Elle se trouve sous le coup d'un plan de sauvegarde de l'emploi, avec un site qui doit prochainement être fermé.

« ...Cependant, l'objectif chiffré global (recrutement de 5 % de salariés de plus de 50 ans) sonne immédiatement creux puisque les embauches sont gelées avec le PSE.(...) »

Dans cette entreprise, ni la direction ni les OS ne souhaitaient opter pour l'objectif de maintien dans l'emploi. (...). Selon le DS interrogé, lorsque les salariés n'ont pas de perspectives d'évolution de carrière, ou sont fatigués par leur travail, les syndicats n'ont pas forcément vocation à les inciter à rester dans l'entreprise : « On voulait pouvoir laisser la possibilité aux gens qui avaient atteint l'âge de pouvoir partir en préretraite. C'est vrai qu'à partir d'un certain temps, les gens n'ont plus aucun espoir d'avoir une amélioration du travail, voire de monter les échelles, leur avenir est derrière, quoi, on n'y peut rien, et en plus ils sont usés. S'ils ont la possibilité de partir, tant mieux... Et puis si ça peut permettre l'embauche de jeunes, c'est vrai que les jeunes ils ont du mal en ce moment à entrer dans le monde du travail... (DS entreprise PHARMA1) »

Source : N. Farvaque, « Le bricolage du maintien dans l'emploi des seniors : régulation publique, dialogue social et boîte à outils », La revue de l'IRES, n° 69, 2011/2.

4.1.2. La sanction financière prévue par la loi de 2009 modifie-t-elle le comportement des entreprises ?

- [566] L'article 47 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 instaure pour les entreprises d'au moins 50 salariés une pénalité lorsque celles-ci ne sont pas couvertes par un accord ou plan d'action sur l'emploi des salariés âgés. Cette sanction financière est équivalente à 1 % de leur masse salariale. Le dispositif légal ne crée par d'obligation de négocier sur l'emploi des seniors – qui préexistait²⁰⁵ – mais une pénalité en cas de carence et dont il est possible de s'exonérer par la négociation. Pour les entreprises qui ne se mettent pas en conformité, le paiement de la pénalité passe par le constat de la non-mise en conformité.
- [567] Le *Document d'étude* de la DARES (2011) estime à environ 34 000, le nombre d'accords d'entreprises ou de plans d'action relatifs à l'emploi des salariés âgés déposés dans les unités territoriales des DIRECCTE entre 2009 et septembre 2010²⁰⁶. Le même document ne mentionne pas, en revanche, sur les pénalités promises aux entreprises laxistes. Elle signale, tout au plus, qu'avec les accords ou plans d'action seniors, les entreprises parviennent à rendre visibles des pratiques existantes et favoriser les dispositifs les moins coûteux (développement des compétences et évolution des carrières, entretiens professionnels,...), afin d'éviter la pénalité financière prévue par la loi.
- [568] Ce comportement des entreprises est également constaté par l'Observatoire Cegos (2010) : 91 % des DRH ont mis en place des actions jugées très classiques : entretiens de seconde partie de carrière (93 %) ; propositions d'actions de tutorat et de mentorat (70 %) ; propositions de bilans de compétences (61 %) ; actions de formation spécifiques (57 %).
- [569] La Cour des comptes (2011), à partir des données fournies par la Direction de la sécurité sociale avance un total de 1 481 924€ perçus pour 322 établissements et entreprises au premier trimestre 2010, et 5 037 036€ pour 3 343 établissements concernés par la sanction au titre de 2010²⁰⁷.
- [570] Les résultats, plus anciens, de l'évaluation de la Contribution Delalande²⁰⁸ réalisée par Behaghel, Crépon et Sédillot (2004), démontrent que cette mesure tendant à renchérir pour les entreprises le coût de l'éviction des seniors, n'a pas eu d'incidence notable sur leur licenciement, les entreprises peu sensibles au prix, n'y ayant recours qu'en tout dernier ressort²⁰⁹. Plus récente, l'étude IRES (2011) montre que les entreprises qui rencontrent des difficultés financières doublées d'incertitudes quant à leur avenir, se rabattent alors sur les exigences minimales offertes par la loi, à savoir l'adoption de plans d'actions non-contrainants, pour échapper à la sanction financière (voir encadré).

²⁰⁵ La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a soumis les entreprises ou groupes d'au moins 300 salariés à l'obligation triennale de négocier sur la GPEC. Le code du travail stipule que cette négociation doit également porter sur les conditions de retour et de maintien dans l'emploi des salariés âgés et leur accès à la formation.

²⁰⁶ 29 % des accords déposés concernent des accords collectifs et 71 % des plans d'action.

²⁰⁷ Champ ACOSS sans la MSA.

²⁰⁸ La contribution Delalande, instaurée en 1987, était une taxe qui vise à dissuader les entreprises de licencier des travailleurs de plus de 50 ans. Elle a été supprimée en 2008.

²⁰⁹ L. Béhaghel, B. Crépon, B. Sédillot, « Contribution Delalande et transitions sur le marché du travail », *Economie et statistique*, n°372, 2004.

La direction de cette entreprise d'aide à domicile (20 % de plus de 50 ans) avec les deux DS. A choisi d'emblée de rédiger un plan d'action et admet le caractère purement formel de ce texte.

« Selon la direction, le plan d'action ne contient pas de mesure ni de moyens nouveaux car l'entreprise intégrait déjà la problématique seniors dans ses recrutements et dans le suivi de ses salariés, même si ce n'était pas exprimé de cette manière. La direction avoue donc dans l'entretien avoir écrit ce qui était déjà plus ou moins fait, sans ajouter de mesure significative. Le seul « plus » est le suivi plus systématique de cette population (avec les indicateurs de suivi indiqués dans le plan d'action) et la prise en compte plus formalisée de la problématique seniors : « pour nous, ce plan seniors n'a rien d'extraordinaire, simplement il met noir sur blanc ce qu'on faisait déjà. (...) Parce que c'est vrai qu'être trop ambitieux, parfois ça nous revient en boomerang, donc on a été très prudents » (membre de la direction des ressources humaines DOMASSO1). La direction fait ainsi référence au problème du financement de ces actions, dans un contexte déjà difficile en termes d'équilibre budgétaire. Ainsi, par exemple, le choix des objectifs chiffrés a été fait « a minima », c'est-à-dire qu'ont été choisis des objectifs que la direction était sûre d'atteindre, « et si c'est plus tant mieux » (direction). Suivant la même logique, la direction explique que certaines actions déjà mises en place envers les seniors (par exemple, les entretiens de seconde partie de carrière, et formation des managers pour les mener) ne figurent pas par écrit dans le plan, pour éviter de s'engager sur trop de points. (...) L'accord ne comporte pas de réel objectif chiffré de recrutement ni de maintien dans l'emploi. Le seul objectif chiffré dans ce domaine est, pour le recrutement, de « recevoir 100 % des salariés âgés de 45 ans et plus qui se présenteraient », correspondant au profil et aux critères de poste, ce qui est pour le moins peu contraignant. Selon la direction, il n'était pas possible de fournir des objectifs chiffrés de maintien en emploi, en raison même du nombre déjà élevé de seniors dans l'association. Paradoxe une nouvelle fois rencontré ici : plus les structures ont une pyramide des âges élevée et plus elles sont déjà recruteurs de seniors, plus l'engagement quantitatif de les maintenir dans l'emploi des seniors (généralement entendu comme maintien de 100 % de ces seniors) est apparu comme une contrainte difficilement surmontable. »

Source : N. Farvaque, « Le bricolage du maintien dans l'emploi des seniors : régulation publique, dialogue social et boîte à outils », La revue de l'IRES, n° 69, 2011/2.

[571] Dans tous les cas, **la sanction financière porte sur l'obligation de conclure des accords et non sur les améliorations attendues par la conclusion des accords dans le recrutement ou le maintien dans l'emploi des seniors.**

4.2. Les mesures spécifiques en faveur de l'emploi des seniors sont-elle une opportunité pour les entreprises ? Et pour les seniors ?

[572] Pour Vigeo (2010), concevoir des mesures spécifiques en faveur de l'embauche des seniors constitue une opportunité pour les entreprises en termes de l'élargissement des viviers de recrutement, d'efficacité dans le partage et la transmission des savoirs, de cohésion et de climat social, de réduction d'absentéisme.

[573] Pour réaliser cet objectif, les axes identifiés à travers les bonnes pratiques des PME consistent à :

- exprimer clairement leur volonté d'agir en faveur de l'emploi des seniors, en particulier vers leurs managers, leurs représentants du personnel et leurs prestataires de recrutement ;
- recueillir les attentes spécifiques des seniors, grâce à des dispositifs d'entretiens de carrière permettant aux salariés de relater leur parcours professionnel, de traduire

l'expérience en compétences, d'exprimer leur désidérata (rémunération, conditions de travail, conciliation vie familiale et professionnelle) et leurs projets liés à la retraite...

- mettre en œuvre des dispositifs de diagnostic, en particulier des indicateurs par tranche d'âge, nécessaires pour définir les ajustements et actions correctives.

[574] Dans une des monographies d'entreprise restituée par l'étude IRES, le délégué syndical d'une entreprise textile souligne, toutefois, certaines des limites d'une démarche spécifique censée améliorer les conditions de travail d'une catégorie particulière de salariés, ici les seniors: Il évoque « un possible conflit entre cette logique d'amélioration de la situation des seniors dans l'entreprise », et la possible « désincitation » à les recruter (Voir encadré). Ce constat est à rapprocher de celui fait plus haut, où la gestion du maintien des seniors dans l'entreprise se fait souvent à partir de mesures de réduction du temps de travail.

Verbatim du délégué syndical

L'entreprise du textile emploie 600 personnes dans ses magasins et 900 personnes dans son centre de vente à distance, avec des salariés vieillissants (20 % ont plus de 55 ans).

L'article indique que comme dans la plupart des accords seniors, l'objectif du maintien dans l'emploi a été retenu.

Restitution du verbatim du délégué syndical :

« Le DS interrogé (CFE-CGC) dit avoir insisté sur la question des conditions de travail pour obtenir des avancées significatives, tout en ayant accepté des mesures plus ou moins formelles pour les autres dimensions. Il met toutefois le doigt sur les risques qu'il y a à discriminer positivement, en quelque sorte, les seniors. Plus les seniors bénéficieront d'avantages supplémentaires, plus l'employeur sera désincité à en recruter de nouveaux : « le principal et véritable problème de cet accord, à mon sens, c'est que ces avantages donnés aux seniors qui sont dans l'entreprise risquent de freiner l'embauche de nouveaux seniors, parce que la direction va devoir accorder les mêmes avantages aux seniors entrants dans l'entreprise, et ça va les désavantager par rapport aux jeunes. C'est quelque chose qui nous tient à cœur, parce que retrouver du travail quand on a plus de 50 ans c'est très difficile, notamment chez les cadres. Donc on en a parlé en négociation, mais les autres OS ne nous ont pas suivi sur ce thème-là, donc on n'a pas insisté davantage. Mais ça nous pose un réel problème. Selon nous, il aurait fallu qu'à côté des mesures pour le maintien dans l'emploi des seniors, il y ait un chapitre sur le recrutement de seniors, pour ne pas que les mesures négociées nuisent à l'emploi de nouveaux seniors » (DS Entreprise VETI). »

Source : N. Farvaque, « Le bricolage du maintien dans l'emploi des seniors : régulation publique, dialogue social et boîte à outils », La revue de l'IRES, n° 69, 2011/2.

[575] Dans son rapport annuel 2004, l'IGAS préconise déjà d'éviter, dans l'entreprise, un ciblage par âge jugé trop stigmatisant, pour privilégier un « instrument inter-âge d'intégration en entreprise ». Deux scénarios sont alors proposés avec une préférence marquée pour le premier, plus lisible et plus flexible pour l'entreprise, moins stigmatisant pour les salariés :

- scénario 1 : intégrer dans un instrument unifié pour l'accès direct à l'emploi, « jeunes + seniors + demandeurs d'âge intermédiaire en situation d'exclusion » par une aide modulable (synthèse entre contrats jeunes et CIE) ;
- scénario 2 : créer une nouvelle formule spécifique pour l'accès direct des seniors à l'emploi (coûteux et ambigu).

- [576] Le *Panorama européen* de 2012 relève comme trait commun aux bonnes politiques de ressources humaines, la mise en place d'organisation, de conditions de travail et de formation plus flexibles et plus adaptés aux différentes âges de la vie au travail, sans privilégier un segment par rapport à d'autres.
- [577] Pour l'ANACT (2009), une « bonne pratique » d'entreprise en matière d'emploi des seniors est avant tout une dynamique d'entreprise sur laquelle des acteurs se sont entendus, dont les enjeux spécifiques ont été clarifiés et dont les résultats auront pu être attestés. Elle doit, pour ce qui concerne les seniors, se comprendre dans le cadre d'interactions entre le senior concerné et son environnement professionnel.
- [578] Pour Eurofound²¹⁰ cité par ANACT, les « bonnes pratiques » en matière de gestion des salariés vieillissants sont « une succession d'interventions possibles, mineures ou majeures, susceptibles de promouvoir à la fois les intérêts des travailleurs âgés et ceux des entreprises ». Leur mise en œuvre « ne requiert pas nécessairement une initiative spécifiquement axée sur les travailleurs âgés : il peut s'agir de stratégies plus générales de gestion des ressources humaines bénéficiant plus particulièrement aux travailleurs dans la seconde partie de leur vie professionnelle ». En ce sens, elle opère une distinction classique entre deux types d'approche, curative et préventive :
- l'approche curative consiste à mettre en place un dispositif spécifique pour les populations seniors afin de trouver les modes les plus appropriés de développement de leur activité professionnelle ;
 - l'approche préventive vise tous les âges et correspond à des pratiques de gestion des âges tout au long de la vie professionnelle²¹¹.
- [579] Les mesures ciblées à destination des seniors semblent comporter, en effet, des risques d'effets pervers et stigmatisants, si elles disqualifient et dévalorisent les emplois. Toutefois, en l'absence de possibilités d'agir fortement sur tous les segments du marché du travail, on pourrait aussi soutenir qu'il serait utile de mettre en place des corrections visibles, durables et ciblées pour changer les représentations et les pratiques des acteurs.
- [580] De façon générale, la question du « ciblage » sur le public des seniors est très débattue, tant au niveau de la gestion des âgés dans l'entreprise qu'au niveau des politiques d'emploi (cf. sur ce sujet les débats récents européens repris dans l'annexe sur la synthèse des rapports européens récents).
- [581] La mission retient, tant en fonction des documents qu'elle a consultés que des entretiens qu'elle a eus, que, pour les entreprises comme pour les politiques d'emploi, l'enjeu actuel est de parvenir à mettre en place, sur le long terme, une approche intégrée pour faire évoluer la relation à l'emploi pour tous, en assurant la promotion d'actions spécifiques destinées aux seniors.

²¹⁰ Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie au travail.

²¹¹ A. Walker, *La gestion des effectifs vieillissants. Guide de bonnes pratiques*, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie au travail, 1999 et G. Naegelé, A. Walker, *A guide to good practice in age management*, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie au travail, 2006. Cités par l'ANACT (2009).

Fiche signalétique des deux entreprises rencontrées

Fiche signalétique des deux entreprises rencontrées par la mission en Val d'Oise

Entreprise MONA

Le groupe MONA travaille dans trois secteurs : aéronautique/automobile/médical. A des usines en France (St Briec, Rodez, Marmande avec rachat de Le Creuset en 2011, ...) et aussi à l'étranger (une aux Etats-Unis, une à Montréal, une au Maroc, une à Tanger, une en Angleterre). La marque « MONA » est peu connue, le groupe en tant que tel est en cours de création (mise à jour du site internet à faire, etc.).

Le site de Saint Ouen l'Aumône est spécialisé dans la visserie pour l'aéronautique. Il regroupe environ 500 personnes : 442 salariés, dont 40 cadres essentiellement sur des fonctions support et gérés par le siège à Paris, et une soixantaine d'intérimaires. Il s'agit très majoritairement d'ouvriers et d'employés.

Le site est organisé en 4 unités autonomes de production (UAP) selon le type de pièces à fabriquer, avec différentes lignes de produit au sein d'une UAP. L'organisation en UAP, qui est une « usine dans l'usine », vise à avoir des circuits de décision courts pour améliorer la réactivité du processus de fabrication et favoriser la traçabilité des pièces, essentielle dans l'aéronautique. Le cycle de travail est organisé en 2 équipes de 8 heures (5h-13h et 13h-21h), auxquelles s'ajoute une équipe de nuit constituée sur la base du volontariat. Il existe une culture d'entreprise sur les conditions de travail et la formation, quel que soit l'âge.

L'activité de l'entreprise est cyclique : elle est en phase de croissance actuellement : en 2011, l'entreprise a recruté, de façon un peu désordonnée, 400 intérimaires, dont 100 ont été ensuite embauchés. Les intérimaires ont à leur entrée un tuteur, salarié en CDI nommé en fonction de ses compétences. L'objectif de l'entreprise est de recruter les intérimaires. Au-delà de l'intérim, l'entreprise recourt marginalement à l'APEC et à Pôle emploi mais aussi aux réseaux de voisinage des salariés déjà présents.

LOGISTICS

LOGISTICS est une entreprise de services aéroportuaires d'assistance cargo, d'assistance au sol et de maintenance technique des appareils. Elle est issue de la fusion de plusieurs entités dont la plus ancienne date de 1971. Elle est implantée partout dans le monde (120 aéroports dans 20 pays).

Le Groupe compte environ 10 000 salariés, dont 4500 en France. 2500 salariés travaillent sur les activités piste et le reste en Cargo. Le chiffre d'affaires est d'environ 1Mds € (No 2 de l'assistance aéroportuaire).

L'activité Cargo comprend 80% d'ouvriers et d'employés et 20% d'ETAM et de cadres. Dans l'activité sol (bagages, piste et passagers), le ratio ouvrier-employé est de 90%. Hormis la part dévolue à l'assistance « passagers », l'activité étant physique et manuelle, la moyenne d'âge est autour de 40 ans. L'ancienneté moyenne dans l'entreprise est de 10 ans.

L'entreprise est située, entre autres, dans les deux zones aéroportuaires d'Orly et de Roissy. Pour le site de Roissy, visité par la mission, le recrutement s'effectue non seulement dans le bassin d'emploi de proximité (95) mais aussi dans les départements limitrophes (93, 77, 02, 60).

Annexe 5

Les opinions exprimées par les seniors dans les enquêtes de satisfaction de Pôle emploi

1. LES RESULTATS PAR AGE DU BAROMETRE NATIONAL 2012	154
1.1. La méthode.....	154
1.2. Les demandeurs d'emploi de 55 ans et plus sont nettement plus satisfaits des services de Pôle emploi que les autres demandeurs d'emploi	154
1.3. Les chômeurs de 55 ans et plus et ceux de 45-54 ans expriment une opinion très différente sur l'aide au retour à l'emploi	155
1.4. Les modes de contacts avec Pôle emploi sont différents selon l'âge, mais en évolution...	155
1.5. Les demandeurs d'emploi de 55 ans et plus expriment leur scepticisme quant à leur capacité de retrouver un emploi.....	156
2. LES RESULTATS PAR AGE DE L'ENQUETE 2012 AUPRES DES AGENCES LOCALES	156
2.1. La méthode.....	156
2.2. L'enquête locale confirme la progression de la satisfaction en fonction de l'âge	157
3. ENQUETE PAR « FOCUS GROUP » A DESTINATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI DE 50 ANS ET PLUS	157
3.1. La méthode.....	157
3.2. Les seniors portent un regard désabusé sur le retour à l'emploi et les pratiques des entreprises des chômeurs de plus de 50 ans.....	157
3.3. Les réactions par rapport aux propositions de services faites dans les focus group identifient des opinions assez tranchées	158
4. LA GRANDE CONSULTATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI DE 2010.....	158
4.1. Objectifs et méthodes.....	158
4.2. La discrimination est déclarée comme le principal frein à l'emploi par les seniors.....	159
4.2.1. Les seniors ne considèrent pas que leur qualification soit un frein à l'emploi	159
4.2.2. Les modalités de la recherche d'emploi n'apparaissent pas plus difficiles aux plus de 45 ans qu'aux plus jeunes	159
4.2.3. Les freins à la mobilité apparaissent plus forts pour les plus jeunes	159
4.2.4. Pour les seniors, la discrimination est identifiée comme le principal frein à l'emploi	159
 ANNEXE 5.1 : LES RESULTATS DE L'EXPLOITATION DE L'ENQUETE LOCALE PAR AGE : SYNTHESE DE POLE EMPLOI SUR LES « TRES SATISFAITS » ET LES INSATISFAITS	 161

[582] L'objectif de la mission, en sollicitant Pôle emploi pour une exploitation par âge des résultats du baromètre national de satisfaction et de l'enquête locale auprès des agences, n'était pas de mesurer une qualité de service en général de Pôle emploi, mais de distinguer, dans les services offerts par Pôle emploi, en quoi les opinions exprimées par les demandeurs d'emploi divergeaient en fonction de l'âge. C'est à partir de cet objectif que sont donc interprétés les résultats transmis par Pôle emploi²¹².

1. LES RESULTATS PAR AGE DU BAROMETRE NATIONAL 2012

1.1. La méthode

[583] Pôle emploi réalise depuis 2009 un baromètre national destiné à mesurer la perception des demandeurs d'emploi vis-à-vis des services rendus par Pôle Emploi, ainsi que les évolutions de la satisfaction. Il se caractérise donc, comme tous les baromètres, par une quasi-stabilité des questions posées. Ce baromètre est effectué auprès des demandeurs d'emploi et des entreprises et la mission n'a retenu que celui relatif aux demandeurs d'emploi, celui destiné aux entreprises ne permettant pas de distinction par âge des demandeurs d'emploi.

[584] Le baromètre 2012 est fondé sur 3 003 interviews réalisées auprès des demandeurs d'emploi par téléphone du 27 février au 16 mars 2012. Un redressement a été appliqué afin que les échantillons interrogés soient représentatifs des populations de demandeurs d'emploi au niveau national.

[585] Sur ce baromètre 2012, la mission a sollicité Pôle emploi pour décliner les résultats de certaines des questions posées par âge, lorsque la taille des échantillons rendait ce travail possible. En effectuant ce travail, Pôle emploi en a conclu qu'une séparation en deux tranches d'âge étaient pertinentes pour les plus âgés : celle des 45-54 ans et celle des 55 ans et plus. Il est à noter que ces tranches d'âge correspondent à des taux d'emploi très différents au niveau national. Au total la déclinaison faite dans l'étude de Pôle emploi pour la mission distingue donc 5 tranches d'âge : les demandeurs d'emploi de moins de 25 ans, ceux de 25 à 34 ans, de 35 à 44 ans, de 45 à 54 ans et de 55 ans et plus.

1.2. Les demandeurs d'emploi de 55 ans et plus sont nettement plus satisfaits des services de Pôle emploi que les autres demandeurs d'emploi

[586] L'analyse des résultats par âge sur les questions générales relatives à la satisfaction et à la confiance, la différence entre les demandeurs de 55 ans et plus et les autres chômeurs est marquée :

- 72,4 % des demandeurs d'emploi de 55 ans et plus indiquent « être satisfaits des services rendus par Pôle emploi », alors qu'ils ne sont que 65,8 % tous âges confondus à exprimer la même opinion ; la différence est significative également avec les demandeurs d'emploi de la tranche d'âge des 45-54 ans, qui expriment leur satisfaction à 66,2 % (question Q1) ;
- une différence similaire est observée sur la question « diriez-vous que vous avez confiance en Pôle emploi pour vous accompagner dans votre recherche d'emploi ». 62,6 % des demandeurs d'emploi âgés de 55 ans et plus expriment leur confiance, contre 53,4 % pour les demandeurs d'emploi tous âges confondus et 54,0 % de la tranche d'âge 45-54 ans (question Q4) ;
- la même différence, encore plus marquée, se retrouve sur la satisfaction globale quant à l'accompagnement assuré par Pôle emploi. 70,5 % des 55 ans et plus déclarent être satisfaits, contre 58,7 % en moyenne et 61,4 % des 45-54 ans. On peut noter que la satisfaction des jeunes demandeurs d'emploi, âgés de moins de 25 ans, est encore plus faible (55,1 %) pesant sur la moyenne observée tous âges confondus (question Q 17).

²¹² Les résultats ont été transmis à la mission par mails les 2 et 6 août 2012, sous format Excel, et leur interprétation par la mission a été discutée avec la direction de Pôle emploi compétente.

1.3. Les chômeurs de 55 ans et plus et ceux de 45-54 ans expriment une opinion très différente sur l'aide au retour à l'emploi

[587] Ces différences d'opinion par âge se retrouvent dans l'expression plus détaillée de la satisfaction des chômeurs sur l'aide apportée par Pôle emploi sur les services délivrés dans le retour à l'emploi (questions Q2).

[588] Les demandeurs d'emploi de 45-54 ans expriment quasi-systématiquement l'avis le plus critique sur l'utilité de Pôle emploi dans le retour à l'emploi. Leur satisfaction exprimée est presque toujours inférieure à celle des demandeurs d'emploi tous âges confondus. A l'inverse, les chômeurs de 55 ans et plus expriment quasi-systématiquement une satisfaction supérieure à celle de l'ensemble des demandeurs d'emploi sur l'utilité de l'aide apportée par Pôle emploi dans le retour à l'emploi. Par exemple :

- pour 54,2 % des demandeurs d'emploi tous âges confondus, Pôle emploi « offre des services adaptés à (leur) situation » dans l'aide apportée pour trouver un emploi, alors que ce pourcentage s'élève à 50,9 % pour les 45-54 ans et à 59,7 % pour les 55 ans et plus ;
- de même pour 51,9 % des demandeurs d'emploi tous âges confondus, Pôle emploi « fait preuve de réactivité » dans l'aide apportée pour trouver un emploi, alors que ce pourcentage est de 49,1 % pour les 45-54 ans et atteint 62,2 % pour les 55 ans et plus, soit près de 13 points d'écart.

[589] Une interprétation de cette différence pourrait reposer sur une exigence souvent déçue adressée par les demandeurs d'emploi de 45 à 54 ans aux services de Pôle emploi, avec une demande d'autant plus forte qu'ils sont conscients du handicap que représente l'âge pour retrouver un emploi (cf. enquêtes focus dans la partie 3). Ceux âgés de plus de 55 ans auraient une attitude plus sceptique par rapport à l'hypothèse de leur retour à l'emploi avant la retraite et seraient dès lors moins exigeants sur les services offerts par Pôle emploi (cf. partie 1.5).

1.4. Les modes de contacts avec Pôle emploi sont différents selon l'âge, mais en évolution

[590] Les contacts avec Pôle emploi peuvent se faire par téléphone, par Internet, par mail ou par téléphone mobile. Les demandeurs d'emploi, en fonction de leur âge, déclarent des modes de contacts différents – ce qui est prévisible, le baromètre permettant toutefois d'objectiver cette donnée dans les déclarations des demandeurs d'emploi (question Q 25).

[591] Les demandeurs d'emploi de tous âge déclarent avoir des contacts téléphoniques de façon assez comparable selon les tranches d'âge : 65,3 % tous âges confondus et respectivement 69 % pour les 45-54 ans et 67,8 % pour les chômeurs âgés de 55 ans et plus.

[592] En revanche, l'usage du site Internet, s'il représente un mode de contact majoritaire avec Pôle emploi pour l'ensemble des chômeurs, se différencie fortement avec l'âge : 90 % des demandeurs de moins de 25 ans déclarent le consulter, alors qu'ils sont 68 % à le déclarer parmi les chômeurs de 55 ans et plus, avec une diminution régulière de l'usage d'Internet en fonction des 5 tranches d'âge identifiées par Pôle emploi. La fréquence des consultations du site reproduit la même hiérarchie d'âge (question Q53).

[593] Sur l'usage du mël, Les réponses des demandeurs d'emploi montrent une image plus nuancée : les différences sont moins marquées que pour l'accès au site Internet, et plus contrastées : les tranches d'âge 25 à 44 ans se déclarent les plus utilisatrices (près de 32 %), alors que les plus jeunes demandeurs d'emploi le sont moins (24,2 %) ainsi que les demandeurs d'emploi âgés de 45 à 54 ans (25,8 %). Les demandeurs d'emploi âgés de plus de 55 ans déclarent un recours à ce mode de contact plus élevé que les 45 à 54 ans (27,8 %). On peut noter qu'entre 2011 et 2012, la progression de ce mode de contact est importante ; 23,1 % des demandeurs d'emploi tous âges confondus déclarent y recourir en 2011, contre 29,1 % en 2012.

- [594] Enfin, l'usage de l'application mobile de Pôle emploi, introduite en 2012, reflète un profil générationnel comparable à celui de l'usage du portable dans la population française²¹³ : 10 % des demandeurs d'emploi âgés de moins de 25 ans déclarent y recourir, contre 4 % des plus de 55 ans.

1.5. Les demandeurs d'emploi de 55 ans et plus expriment leur scepticisme quant à leur capacité de retrouver un emploi

- [595] Deux questions témoignent d'une attitude différente des chômeurs âgés de 55 ans vis-à-vis de questions sur lesquelles Pôle emploi n'a pas ou peu la maîtrise : l'état de la société et les pratiques discriminatoires des entreprises.
- [596] Sur les motifs d'insatisfaction sur les différents services de Pôle emploi analysés par le baromètre (question Q 18), les réponses apportées par les demandeurs d'emploi peuvent se lire en miroir de celles portant sur la satisfaction. A six sous-questions portant sur des services offerts par Pôle emploi (entretien, compétence des agents, conseils ou propositions de formations en nombre suffisant...), les réponses reflètent une insatisfaction d'autant plus faible que les demandeurs d'emploi sont âgés.
- [597] Dans le baromètre 2010, les 50 ans et plus se déclarent à 57 % être victimes de discrimination à l'embauche alors que les moins de 50 ans ne sont que 20 % à le déclarer. C'est le facteur majeur de frein à l'embauche évoqué. Sur les autres freins à l'emploi identifiés par le baromètre (manque d'expérience, conduire une recherche d'emploi, écrire un CV) il n'y a pas de différence marquante, voire une opinion des seniors meilleure que celle des demandeurs d'emploi de moins de 50 ans.

2. LES RESULTATS PAR AGE DE L'ENQUETE 2012 AUPRES DES AGENCES LOCALES

2.1. La méthode

- [598] L'enquête locale Pôle emploi a pour objectif de mesurer la satisfaction des demandeurs d'emploi et des entreprises, quant à la qualité des services rendus au sein de chaque agence Pôle emploi. Elle est également utilisée dans le repérage d'une situation spécifique au sein d'une agence donnée, en positif ou négatif, sachant que le contexte économique local peut beaucoup influencer l'opinion exprimée par les demandeurs d'emploi. Les thématiques abordées dans cette enquête sont complémentaires à celles des baromètres nationaux. Pour la même raison que pour le baromètre, la mission n'a retenu que l'enquête locale « demandeur d'emploi ».
- [599] L'enquête nationale est fondée sur une interrogation Internet réalisée du 14 mars au 23 avril 2012, dont les résultats sont fondés sur 124 973 répondants (consolidation nationale). De la même façon que pour le baromètre, Pôle emploi a distingué les tranches d'âge 45-54 ans et 55 ans et plus et a analysé les résultats de l'enquête locale sur les mêmes 5 tranches d'âge.
- [600] Compte tenu de la proximité des résultats avec le baromètre, décrit dans la partie précédente, la mission a mis en annexe 1 les résultats détaillés par âge, en reprenant deux des principales conclusions.

²¹³ L'enquête Credoc sur la diffusion des technologies de l'information et de la communication dans la société française (rapport 2011) ne permet certes pas de rendre compte de l'usage par âge du téléphone mobile, mais permet de montrer que, malgré une progression qui concerne toute la population française, la possession d'un portable reste différenciée par âges : 100 % des personnes âgées de 18 à 25 ans en ont un, alors qu'elles sont 90 % sur la tranche d'âge 40-59, 82 % sur la tranche d'âge 60-69 et 47 % seulement à en posséder au-delà de 70 ans.

2.2. *L'enquête locale confirme la progression de la satisfaction en fonction de l'âge*

- [601] Sur toutes les questions exploitées par tranches d'âge par Pôle emploi, on retrouve une progression quasi-linéaire de la satisfaction par tranches d'âge : les moins de 25 ans se déclarent, sur toutes les rubriques exploitées de l'enquête locale, moins souvent « très satisfaits » que les autres demandeurs d'emploi ; à l'inverse, les 55 ans et plus déclarent « très satisfaits » dans une proportion supérieure à tous les autres demandeurs d'emploi.
- [602] Ce constat se retrouve sur toutes les rubriques : accueil, inscription, amabilité et écoute montrée par le conseiller, clarté des informations obtenues, gestion de l'indemnisation...

3. ENQUETE PAR « FOCUS GROUP » A DESTINATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI DE 50 ANS ET PLUS

3.1. *La méthode*

- [603] Pôle emploi a réalisé une analyse spécifique de la perception des plus de 50 ans sur la qualité des services de Pôle emploi et leur perception du retour à l'emploi. Deux focus group ont été organisés, qui réunissaient 11 demandeurs d'emploi seniors chacun²¹⁴. Les conclusions qui suivent sont une synthèse des constats qui en ressortent.

Les focus group

« Un focus group est un type d'entretien de groupe composé de personnes concernées par une politique de développement ou une intervention. Il est destiné à obtenir des informations relatives à leurs opinions, attitudes et expériences ou encore à expliciter leurs attentes vis-à-vis de cette politique ou de cette intervention. Il s'agit donc d'une méthode d'enquête qualitative rapide.

Le focus group présente un intérêt à être utilisé en évaluation de projets ou de programmes, en particulier pour les études de terrain auprès des bénéficiaires et des acteurs intermédiaires. Lorsqu'il est utilisé à la suite d'un programme pour en évaluer l'impact, il permet de comprendre, d'analyser et de décomposer le fondement des opinions exprimées par les participants. »

Source : Extrait du site de la Commission européenne sur l'évaluation

3.2. *Les seniors portent un regard désabusé sur le retour à l'emploi et les pratiques des entreprises des chômeurs de plus de 50 ans*

- [604] Les seniors savent qu'ils ont peu de probabilité de retrouver un emploi et sont en même temps dans l'obligation d'en chercher quand l'indemnisation s'arrête avant la retraite. Ils se sentent parfois acculés et contraints de faire des compromis qu'ils n'auraient pas acceptés plus jeunes.
- [605] Leurs reproches s'adressent principalement aux entreprises, qui ne donnent que rarement leur chance à un senior et, de façon générale, ne sont pas fair-play (pas de réponses aux candidatures, pas de transparence sur les raisons de refus).

²¹⁴ La réalisation des deux enquêtes focus group a été confiée à IPSOS. Les conclusions ici reprises sont issues d'une présentation de mai 2011 « Etat des lieux et évolution de l'offre de service à destination des demandeurs d'emploi de 50 ans et plus » faite par IPSOS.

[606] L'opinion exprimée sur Pôle emploi dans ces groupes reflète les opinions exprimées notamment dans le baromètre sur le retour à l'emploi. Selon les seniors présents dans ces focus group, Pôle emploi ne draine que peu d'offres d'emploi adaptées, et essentiellement peu qualifiées (peu ciblées vers les cadres). Par ailleurs, celui-ci apparaît, aux yeux des seniors, démuné face aux comportements des entreprises.

[607] Les attentes exprimées par les demandeurs d'emploi âgés de plus de 50 ans par rapport à Pôle emploi sont de trois ordres :

- un suivi personnalisé à valeur ajoutée réalisé par un conseiller dédié ;
- des services dématérialisés de contact. Pour la mission, cet élément, qui peut apparaître comme contradictoire avec les résultats du baromètre sur l'usage des outils électroniques, pourrait aussi être interprété comme une volonté des demandeurs d'emploi de plus de 50 ans de s'adapter à un contexte en évolution sur les technologies de l'information. Ceci rejoint d'ailleurs en partie la progression de l'usage déclaré du site Internet de Pôle emploi, y compris par les chômeurs de 55 ans et plus. On pourrait aussi interpréter ce point comme un souhait « de ne pas se déplacer pour rien » ;
- une intervention de Pôle emploi auprès des entreprises pour leur imposer des pratiques plus acceptables et les inciter à donner un coup de pouce aux seniors.

3.3. Les réactions par rapport aux propositions de services faites dans les focus group identifient des opinions assez tranchées

[608] Plusieurs propositions ont été soumises par les animateurs au focus group :

- la promotion de « club de seniors » a été jugée utile sous la double condition qu'elle soit organisée par secteur d'activité et qu'il y ait des emplois dans ce secteur ;
- sur les forums de recrutement organisés par les entreprises qui embauchent, l'opinion exprimée dans le focus group rejoint celle plus générale sur les reproches faits aux entreprises : certains des seniors ont indiqué y participer, mais sans résultat ;
- enfin, le public de demandeurs d'emploi seniors des focus group manifeste une défiance envers les aides aux entreprises pour trois raisons : les entreprises bénéficient déjà d'aides ; elles ne sont pas exemplaires sur les questions de discriminations, et surtout, pour les seniors participants, une telle mesure les dévaloriserait.

4. LA GRANDE CONSULTATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI DE 2010

4.1. Objectifs et méthodes

[609] L'objectif de cette enquête était d'identifier les freins à l'emploi et les services de Pôle emploi qui peuvent aider les demandeurs d'emploi les plus efficacement dans leur recherche d'emploi, afin d'améliorer ou de compléter ces services.

[610] Elle a été conduite par l'institut IPSOS, à partir d'une extraction aléatoire parmi 500 000 demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi à la fin du mois d'août 2010 ayant communiqué leur adresse mèl et ayant accepté d'être contacté par ce biais²¹⁵. Le recueil des réponses a été réalisé entre le 6 septembre et le 5 octobre 2010 et les résultats diffusés le 25 octobre 2010.

²¹⁵ Cette méthode de recueil conduit à ne retenir que des demandeurs d'emploi ayant une adresse mail et l'utilisant. Par ailleurs, sur les 500 000 demandeurs sollicités, les réponses validées sont au nombre de 100 000. Ces deux éléments de méthode peuvent mettre en cause la représentativité des réponses au final retenues.

- [611] La mission a demandé à Pole emploi de faire une exploitation par âges de cette enquête²¹⁶ dont les résultats portent sur une base d'environ 110 000 demandeurs d'emploi.
- [612] Le principal apport de cette enquête, au regard du baromètre et de l'enquête locale, est de porter sur les freins au retour à l'emploi tels qu'ils sont ressentis pas les seniors.

4.2. La discrimination est déclarée comme le principal frein à l'emploi par les seniors

4.2.1. Les seniors ne considèrent pas que leur qualification soit un frein à l'emploi

- [613] Dans l'ensemble 80 % des demandeurs d'emploi interrogés dans le cadre de la grande consultation déclarent savoir comment commencer leur recherche d'emploi, seuls les moins de 25 ans expriment cette opinion dans un pourcentage moindre (74 %).
- [614] De la même façon, les seniors considèrent pour les trois-quarts d'entre eux, avoir fait assez d'études pour obtenir un emploi et pour 65 % d'entre eux détenir des diplômes qui intéressent les entreprises. Pour ces deux questions, les réponses des demandeurs d'emploi de 45 et plus sont similaires à celles des demandeurs d'emploi plus jeunes.
- [615] Enfin, une majorité des seniors déclare qu'il ne lui manque pas de compétences spécifiques pour être embauchée par une entreprise donnée, à la suite d'une candidature.

4.2.2. Les modalités de la recherche d'emploi n'apparaissent pas plus difficiles aux plus de 45 ans qu'aux plus jeunes

- [616] Par rapport aux demandeurs d'emploi plus jeunes, les plus de 45 ans déclarent une meilleure connaissance du marché du travail, des métiers qui intéressent les entreprises, des entreprises qui recrutent dans la région.
- [617] Ils expriment également une maîtrise de la construction de leur CV et des techniques d'entretien, plus que les plus jeunes.

4.2.3. Les freins à la mobilité apparaissent plus forts pour les plus jeunes

- [618] De façon assez logique, 90 % des demandeurs d'emploi âgés de 45 ans et plus déclarent ne pas avoir de difficulté à trouver un emploi du fait d'absence de moyen de transport personnel ou collectif.
- [619] De façon plus surprenante, au regard des opinions véhiculées, deux tiers des seniors²¹⁷ déclarent que les frais liés à un éventuel déménagement ne serait pas un obstacle à une mobilité, dès lors qu'une opportunité d'emploi loin du domicile s'offrirait à eux.

4.2.4. Pour les seniors, la discrimination est identifiée comme le principal frein à l'emploi

- [620] La dernière question de l'enquête est formulée de la façon suivante :
- « je pense être victime de discrimination à l'embauche en raison de mon sexe, de mon âge, de mon origine, de mon lieu de résidence, de mon handicap... ».
- [621] Les opinions exprimées en réponse à cette dernière question sont d'autant plus marquantes que celle-ci évoquent toutes les formes de discriminations, y compris celles qui sont régulièrement évoquées dans les politiques d'emploi comme l'origine et le lieu de résidence :

²¹⁶ Résultats transmis par Pôle emploi en octobre 2012.

²¹⁷ 62 % pour les 45 à 54 ans et 65 % pour les plus de 55 ans.

- 14 % des moins de 25 ans s'estiment victimes de discrimination, respectivement 16 % et 19 % pour les 25-34 ans et les 35-44 ans ;
- en revanche, 44 % des demandeurs d'emploi âgés de 45 à 54 ans s'en estiment victimes et 59 % des demandeurs d'emploi de plus de 55 ans expriment cette opinion.

[622] Quel que soit le caractère fondé ou non de cette opinion, concordante avec celle exprimée dans le baromètre national, elle apparaît comme la plus marquante dans les diverses opinions exprimées par les demandeurs d'emploi d'âges différents.

Annexe 5.1 : les résultats de l'exploitation de l'enquête locale par âge : synthèse de Pôle emploi sur les « très satisfaits » et les insatisfaits

Source : exploitation par Pôle emploi des résultats de l'enquête locale par âge

1. Mesure de la satisfaction

(Ce tableau ne prend en compte que les réponses « très satisfaits » et non les « assez satisfaits », chiffres en %)

	Moins de 25 ans	De 25 à 34 ans	De 35 à 44 ans	De 45 à 54 ans	55 ans et plus
Q3bis - SATISFACTION VIS-À-VIS DE L'ACCUEIL EN AGENCE	26	29	33	36	44
Q23bis - SATISFACTION VIS-À-VIS DE L'ENTRETIEN D'INSCRIPTION	17	18	25	25	28
Q44bis - SATISFACTION VIS-À-VIS DU DERNIER ENTRETIEN DE SUIVI	22	25	31	33	39
Q17 - Le délai d'attente avant d'être accueilli ou reçu	18	19	22	24	30
Q17 - L'amabilité de la personne en charge de l'accueil	33	35	39	42	49
Q17 - La prise en compte de la demande et des besoins	25	24	29	30	36
Q17 - L'agencement / signalisation des espaces de votre agence locale	25	24	27	28	32
Q17 - L'aménagement des espaces (locaux, mobilier...)	28	25	27	27	31
Q17 - Les jours et horaires d'ouverture de votre agence	20	20	26	27	33
Q17 - La documentation mise à votre disposition	18	16	19	21	25
Q23 - Satisfaction globale concernant l'inscription en ligne	26	28	33	30	37
Q23 - Satisfaction globale concernant l'inscription par téléphone	31	34	38	40	39
Q38 - L'amabilité du conseiller	43	44	48	48	52
Q38 - La capacité d'écoute du conseiller	33	31	37	36	40
Q38 - Le temps qui leur a été consacré lors du dernier entretien	30	28	33	31	35
Q38 - La discrétion des échanges	35	33	38	37	43
Q38 - La clarté des informations fournies sur vos droits et obligations	24	24	31	31	34

	Moins de 25 ans	De 25 à 34 ans	De 35 à 44 ans	De 45 à 54 ans	55 ans et plus
Q38 - La clarté des explications sur votre droit ou non à une indemnisation	24	23	30	29	34
Q38 - L'utilité des informations pour les aider dans la recherche d'emploi	18	16	21	21	25
Q38 - L'utilité des informations sur le marché de l'emploi ou les entreprises qui recrutent	14	12	17	17	20
Q38 - Les informations obtenues sur les modalités et les délais de l'indemnisation	17	16	22	22	27
Q41 - Pôle Emploi a indiqué rapidement le montant des droits aux allocations	26	27	33	34	45
Q41 - Pôle Emploi a procédé au versement des 1ères allocations à la date prévue	41	42	46	50	58
Q41 - Pôle Emploi verse régulièrement les allocations	59	58	61	64	69
Q59 - L'amabilité du conseiller	52	56	60	64	70
Q59 - La capacité d'écoute du conseiller	44	46	51	55	62
Q59 - Le temps qui leur a été consacré lors de cet entretien	37	39	44	46	52
Q59 - La discrétion des échanges	40	41	46	50	57
Q59 - Le bilan réalisé avec le conseiller des actions engagées depuis le dernier entretien	26	29	34	36	42
Q59 - L'utilité des conseils et des informations fournis par le conseiller pour les aider dans la recherche d'emploi	23	24	29	31	36
Q59 - L'utilité des informations fournies sur le marché de l'emploi ou les entreprises qui recrutent	19	19	24	24	28
Q66 - Satisfaction globale concernant la façon dont le DE est accompagné sur l'indemnisation	20	21	22	24	32
Q67 - Satisfaction globale concernant la façon dont le DE est accompagné du point de vue de la recherche d'emploi	6	7	9	10	15
Q67b - L'analyse de sa situation individuelle	12	14	18	19	26
Q67b - L'adaptation du parcours de retour à l'emploi à sa situation	8	9	12	12	16
Q67b - L'adaptation à sa situation de la fréquence des contacts	9	12	14	15	20
Q67b - L'adaptation à sa situation des modes de contacts	11	14	16	16	22
Q67b - L'adaptation des actions proposées à sa situation	8	9	12	12	16

2. Mesure de l'insatisfaction

(ce tableau additionne les peu satisfaits, pas satisfaits, et pas satisfaits du tout, chiffres en %)

	Moins de 25 ans	De 25 à 34 ans	De 35 à 44 ans	De 45 à 54 ans	55 ans et plus
Q3bis - SATISFACTION VIS-À-VIS DE L'ACCUEIL EN AGENCE	21	20	16	14	11
Q23bis - SATISFACTION VIS-À-VIS DE L'ENTRETIEN D'INSCRIPTION	31	34	27	24	21
Q44bis - SATISFACTION VIS-À-VIS DU DERNIER ENTRETIEN DE SUIVI	33	31	24	21	16
Q17 - Le délai d'attente avant d'être accueilli ou reçu	32	29	22	19	14
Q17 - L'amabilité de la personne en charge de l'accueil	17	16	12	10	7
Q17 - La prise en compte de la demande et des besoins	24	25	21	18	15
Q17 - L'agencement / signalisation des espaces de votre agence locale	17	16	14	12	10
Q17 - L'aménagement des espaces (locaux, mobilier...)	13	15	14	13	10
Q17 - Les jours et horaires d'ouverture de votre agence	31	26	17	13	9
Q17 - La documentation mise à votre disposition	21	24	21	18	13
Q23 - Satisfaction globale concernant l'inscription en ligne	14	13	12	15	10
Q23 - Satisfaction globale concernant l'inscription par téléphone	16	14	13	13	9
Q38 - L'amabilité du conseiller	13	14	10	9	10
Q38 - La capacité d'écoute du conseiller	20	24	18	18	17
Q38 - Le temps qui leur a été consacré lors du dernier entretien	20	24	20	21	18
Q38 - La discrétion des échanges	15	18	16	14	10
Q38 - La clarté des informations fournies sur vos droits et obligations	30	30	25	24	23
Q38 - La clarté des explications sur votre droit ou non à une indemnisation	37	37	30	30	26
Q38 - L'utilité des informations pour les aider dans la recherche d'emploi	40	46	39	39	32
Q38 - L'utilité des informations sur le marché de l'emploi ou les entreprises qui recrutent	52	58	49	49	42

Q38 - Les informations obtenues sur les modalités et les délais de traitement de votre demande d'indemnisation	47	45	37	37	32
	Moins de 25 ans	De 25 à 34 ans	De 35 à 44 ans	De 45 à 54 ans	55 ans et plus
Q41 - Pôle Emploi a indiqué rapidement le montant des droits aux allocations	40	39	35	32	26
Q41 - Pôle Emploi a procédé au versement des 1ères allocations à la date prévue	24	25	22	20	19
Q41 - Pôle Emploi verse régulièrement les allocations	11	11	10	10	11
Q59 - L'amabilité du conseiller	9	9	6	5	3
Q59 - La capacité d'écoute du conseiller	14	15	11	9	6
Q59 - Le temps qui leur a été consacré lors de cet entretien	19	19	15	13	9
Q59 - La discrétion des échanges	13	15	12	11	7
Q59 - Le bilan réalisé avec le conseiller des actions engagées depuis le dernier entretien	27	25	20	18	13
Q59 - L'utilité des conseils et des informations fournis par le conseiller pour les aider dans la recherche d'emploi	34	35	29	25	19
Q59 - L'utilité des informations fournies sur le marché de l'emploi ou les entreprises qui recrutent	40	42	36	33	26
Q66 - Satisfaction globale concernant la façon dont le DE est accompagné du point de vue de l'indemnisation	26	25	24	22	16
Q67 - Satisfaction globale concernant la façon dont le DE est accompagné du point de vue de la recherche d'emploi	62	60	53	51	40
Q67b - L'analyse de sa situation individuelle	41	41	37	35	27
Q67b - L'adaptation du parcours de retour à l'emploi à sa situation	54	55	50	50	41
Q67b - L'adaptation à sa situation de la fréquence des contacts	54	49	44	43	33
Q67b - L'adaptation à sa situation des modes de contacts	46	42	38	38	30
Q67b - L'adaptation des actions proposées à sa situation	58	58	53	53	44

Annexe 6 : Un bilan de la part du recrutement dans les accords "seniors" mis en place depuis 2009

1. LE CADRE JURIDIQUE	166
1.1. <i>La loi du 17 décembre 2008 et ses décrets d'application</i>	166
1.2. <i>Des nouveautés dans le droit de la négociation collective</i>	167
2. LES ACCORDS DE BRANCHE PORTANT SUR L'EMPLOI DES SENIORS	167
2.1. <i>Le bilan de la négociation collective 2010</i>	167
2.2. <i>Le bilan de la négociation collective 2011</i>	168
3. LES ACCORDS D'ENTREPRISES ET PLANS D' ACTIONS EN FAVEUR DE L'EMPLOI DES SENIORS ..	168
3.1. <i>Une étude de la DARES portant sur 116 entreprises</i>	168
3.2. <i>Une étude de l'IRES portant sur 23 entreprises</i>	169
3.2.1. Une analyse textuelle qui rejoint celle de la DARES	169
3.2.2. Des analyses de cas sur neuf entreprises	169
4. LES SENIORS DANS LES ACCORDS GPEC	171
5. LES FUTURS « ACCORDS DE GENERATION »	173

[623] Dans la mesure où un thème « recrutement » pouvait être retenu dans le cadre des obligations de conclusion d'un accord ou plan d'action en faveur de l'emploi des seniors instaurée en décembre 2008, la mission a analysé les données et études disponibles sur les résultats de ces dispositifs. L'objectif était de déterminer dans quelle mesure, les branches et les entreprises avaient, à cette occasion, investi le thème du recrutement.

1. LE CADRE JURIDIQUE

1.1. La loi du 17 décembre 2008 et ses décrets d'application

[624] L'article 47 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, promulguée le 17 décembre 2008, instaure pour les entreprises d'au moins 50 salariés une pénalité lorsque celles-ci ne sont pas couvertes par un accord ou plan d'action sur l'emploi des salariés âgés :

[625] « Les entreprises, y compris les établissements publics, (...) employant au moins cinquante salariés (...) à une pénalité à la charge de l'employeur lorsqu'elles ne sont pas couvertes par un accord ou un plan d'action relatif à l'emploi des salariés âgés.

Le montant de cette pénalité est fixé à 1 % des rémunérations ou gains (...) versés aux travailleurs salariés ou assimilés au cours des périodes au titre desquelles l'entreprise n'est pas couverte par l'accord ou le plan d'action mentionné à l'alinéa précédent.

Le produit de cette pénalité est affecté à la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés. » (art. L. 138-24 du code de la sécurité sociale)

« L'accord d'entreprise ou de groupe portant sur l'emploi des salariés âgés (...) est conclu pour une durée maximale de trois ans. Il comporte :

1° Un objectif chiffré de maintien dans l'emploi ou de recrutement des salariés âgés ;

2° Des dispositions favorables au maintien dans l'emploi et au recrutement des salariés âgés portant sur trois domaines d'action au moins choisis parmi une liste fixée par décret en Conseil d'Etat et auxquelles sont associés des indicateurs chiffrés ;

3° Des modalités de suivi de la mise en œuvre de ces dispositions et de la réalisation de cet objectif. » (art. L. 138-25 du code de la sécurité sociale)

« En outre, les entreprises dont l'effectif comprend au moins cinquante salariés et est inférieur à trois cents salariés (...) ne sont pas soumises à cette pénalité lorsque la négociation portant sur l'emploi des salariés âgés (...) a abouti à la conclusion d'un accord de branche étendu (...) ayant reçu à ce titre un avis favorable du ministre chargé de l'emploi » (article L. 138-26 du code de la sécurité sociale)

[626] Le décret n° 2009-560 20 mai 2009 précise les modalités d'application de la loi. Il définit ainsi les domaines d'action évoqués par la loi :

- « 1° recrutement des salariés âgés dans l'entreprise ;
- 2° anticipation de l'évolution des carrières professionnelles ;
- 3° amélioration des conditions de travail et prévention des situations de pénibilité ;
- 4° développement des compétences et des qualifications et accès à la formation ;
- 5° aménagement des fins de carrière et de la transition entre activité et retraite ;
- 6° transmission des savoirs et des compétences et développement du tutorat. »

[627] Le même décret prévoit également que les objectifs chiffrés de maintien dans l'emploi concerne les salariés de 55 ans et plus alors que celui relatif au recrutement concerne des personnes de 50 ans et plus.

1.2. Des nouveautés dans le droit de la négociation collective

[628] Ce dispositif est une innovation dans le droit de la négociation collective. Il impose non seulement de négocier mais de conclure des accords de branches ou d'entreprises qui doivent respecter certaines « normes de contenu »²¹⁸ (objectifs chiffrés, par exemple sur le maintien dans l'emploi de salariés de plus de 55 ans ou sur le recrutement de salariés de plus de 50 ans, spécifications de certains domaines d'action).

[629] L'article 47 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 instaure pour les entreprises d'au moins 50 salariés une pénalité lorsque celles-ci ne sont pas couvertes par un accord ou plan d'action sur l'emploi des salariés âgés. Cette sanction financière est équivalente à 1 % de leur masse salariale. Le dispositif légal ne crée par d'obligation de négocier sur l'emploi des seniors – qui préexistait²¹⁹ – mais une pénalité en cas de carence et dont il est possible de s'exonérer par la négociation. Pour les entreprises qui ne se mettent pas en conformité, le paiement de la pénalité passe par le constat de la non-mise en conformité.

2. LES ACCORDS DE BRANCHE PORTANT SUR L'EMPLOI DES SENIORS

2.1. Le bilan de la négociation collective 2010

[630] Selon le bilan de la négociation collective 2010, 88 accords de branches sur l'emploi des seniors ont été validés par le ministère de l'emploi au 31 décembre 2010 : 84 avec un objectif de maintien de l'emploi des salariés de plus de 55 ans et 10 avec un objectif de recrutement de salariés de plus de 50 ans.

[631] Dans l'analyse plus détaillée conduite dans le bilan 2010 sur 9 accords de branches, les objectifs de maintien des salariés âgés sont précisés : maintien de la part des seniors dans l'effectif, augmentation de la part des seniors dans l'effectif, maintien de tous les seniors dans l'emploi (ce qui veut dire y compris si l'emploi baisse dans l'entreprise), retard de l'âge moyen des départs à partir de 55 ans.

[632] Quatre accords sur cinq contiennent des dispositions relatives :

- à l'anticipation des évolutions de carrière,
- au développement des compétences et à l'accès à la formation,
- au tutorat.

[633] Un peu plus de la moitié des accords évoquent :

- les conditions de travail et la prévention de la pénibilité
- l'aménagement des fins de carrière et la transition activité/retraite.

[634] Un cinquième seulement des accords analysés traitent de la question du recrutement.

²¹⁸ Le document d'étude de la DARES n°157, février 2011, dont des extraits figurent dans le bilan de la négociation collective 2010, fournit une analyse juridique détaillée. Rédacteurs : Christophe Claisse, Catherine Daniel, Antoine Naboulet.

²¹⁹ La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a soumis les entreprises ou groupes d'au moins 300 salariés à l'obligation triennale de négocier sur la GPEC. Le code du travail stipule que cette négociation doit également porter sur les conditions de retour et de maintien dans l'emploi des salariés âgés et leur accès à la formation.

2.2. Le bilan de la négociation collective 2011

- [635] En 2011, compte tenu du calendrier de négociation des accords seniors (échéance pour avoir un accord ou plan d'action seniors fixée au 1^{er} janvier 2011), l'activité conventionnelle au niveau de la branche est nettement moins importante qu'un 2010 et ne fait donc pas l'objet de d'analyses particulières au sein du bilan 2011 de la négociation collective.

3. LES ACCORDS D'ENTREPRISES ET PLANS D'ACTIONS EN FAVEUR DE L'EMPLOI DES SENIORS

- [636] La DARES estime qu'environ 34 000 accords d'entreprises ou plans d'action relatifs à l'emploi des salariés âgés ont été déposés dans les unités territoriales des DIRECCTE entre 2009 et septembre 2010. 29 % des accords déposés concernent des accords collectifs et 71 % des plans d'action²²⁰.

- [637] Les études présentées ci-dessous ne reposent donc pas sur l'analyse d'échantillons représentatifs, mas visent à analyser les textes adoptés par des entreprises très différentes, notamment en taille, secteurs d'activité et part des seniors dans les effectifs.

3.1. Une étude de la DARES portant sur 116 entreprises

- [638] L'étude de la DARES²²¹, fondée sur une analyse lexicale, a spécifiquement porté sur les accords d'entreprises et plans d'actions en faveur de l'emploi des seniors adoptés en application de la loi de 2008 à partir d'un échantillon de 116 textes déposés entre juin et décembre 2009.

- [639] Sur les objectifs quantitatifs de maintien dans l'emploi et/ou recrutement :

- 91 des 116 accords affichent un objectif de maintien dans l'emploi ;
- seuls 13 textes fixent un objectif de recrutement des salariés âgés ;
- 12 textes adoptent des formulations se référant à l'âge moyen des salariés.

- [640] Dans les faits, les objectifs de maintien dans l'emploi et de recrutement de salariés âgés peuvent se cumuler :

- exemple d'une entreprise de transports, qui s'engage à maintenir 19 % de salariés seniors et s'engage à compenser tout départ d'un salarié senior par le recrutement d'un salarié de 50 ans ou plus ;
- ou encore « objectif de 10 % de salariés seniors dans l'entreprise », qui recouvre à la fois le maintien dans l'emploi et le recrutement.

- [641] L'étude constate également que la définition de l'âge varie beaucoup d'un accord à l'autre. Au-delà des deux règles fixées par la loi (50 ans pour le recrutement et 55 ans pour le maintien dans l'emploi), des âges variant entre 45 et 59 ans sont évoqués dans les accords ou plans d'action.

- [642] L'étude recense également l'ensemble des domaines et leviers d'action évoqués par les accords²²² :

- Développement des compétences (87 textes)
- Evolution des carrières (86 textes)
- Gestion des fins de carrière (75 textes)
- Tutorat (73 textes)
- Conditions de travail (62 textes)
- Recrutement (44 textes)

²²⁰ Document d'étude de la DARES n°157, février 2011

²²¹ Id note 2

²²² L'évocation dans un texte d'un domaine d'action peut rester générale et ne pas conduire à la définition d'un objectif chiffré, d'où le décalage avec le recensement des objectifs quantitatifs dans les textes.

[643] L'hypothèse conclusive de l'étude est assez pessimiste sur l'impact des accords. Les leviers d'action cités le plus fréquemment dans les accords ou plans d'action seniors (développement des compétences et évolution des carrière)s sont plutôt faciles à inscrire dans les cadres conventionnels et gestionnaires des entreprises (entretiens professionnels, accès à la formation...). Les entreprises peuvent alors rendre visibles des pratiques existantes et favoriser les dispositifs les moins coûteux, afin d'éviter la pénalité financière prévue par la nouvelle loi. Même si cela n'évacue pas quelques expériences innovantes, mais très minoritaires, les auteurs de l'étude considèrent qu'il n'y a guère eu de nouveaux instruments d'action par rapport à ceux qui existaient déjà, notamment dans le plan pour la promotion de l'emploi des seniors de 2006-2010.

3.2. Une étude de l'IRES portant sur 23 entreprises

3.2.1. Une analyse textuelle qui rejoint celle de la DARES

[644] L'étude faite par l'IRES dans 23 entreprises rejoint largement les constats faits par l'étude précédente de la DARES²²³.

[645] L'article insiste sur le fait que les domaines et leviers d'actions retenus dans les décrets d'application de la loi sont proches d'une problématique de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et s'inscrivent souvent dans la continuité d'une politique de gestion des ressources humaines déjà en œuvre dans l'entreprise. Il souligne ainsi « la prédominance des domaines d'actions les plus centrés sur la *gestion des ressources humaines* et la faiblesse des engagements en ce qui concerne le *travail lui-même* (les conditions de travail) ou l'augmentation de *l'emploi* (via les recrutements) »²²⁴.

[646] La deuxième partie de l'article se penche sur les pratiques de dialogue social et les stratégies des employeurs et représentants des salariés dans la production de l'accord ou du plan d'action. »

3.2.2. Des analyses de cas sur neuf entreprises

[647] Cette seconde partie repose sur une analyse de cas portant sur neuf entreprises dans cette perspective de contribution de l'accord à la structuration du dialogue social dans l'entreprise, ce qui constituait également l'un des objectifs de la loi. Elle repose sur des entretiens semi-directifs conduits avec la direction de l'entreprise et les représentants des salariés

[648] La mission a retenu trois études de cas sur les neuf, dans une perspective différente de celle de l'auteur, à savoir la part des discussions autour du recrutement dans la mise en place des accords seniors. Deux des textes retenus contiennent un objectif chiffré sur le recrutement et un autre n'intègre pas ce sujet.

3.2.2.1. Une entreprise de textile

[649] Cette entreprise du textile emploie 600 personnes dans ses magasins et 900 personnes dans son centre de vente à distance, avec des salariés vieillissants (20 % ont plus de 55 ans). L'article indique que comme dans la plupart des accords seniors, l'objectif du maintien dans l'emploi a été retenu. Mais dans le cadre des entretiens un délégué syndical de la CFE-CGC « évoque un possible conflit entre cette logique d'amélioration de la situation des seniors dans l'entreprise, et la possible désincitation à recruter des seniors ».

²²³ « Le bricolage du maintien dans l'emploi des seniors : régulation publique, dialogue social et boîte à outils », Nicolas Farvaque, La revue de l'IRES, n° 69, 2022/2.

²²⁴ Tous les éléments cités dans cette partie proviennent de l'article cité dans la note précédente.

[650] « Le DS interrogé (CFE-CGC) dit avoir insisté sur la question des conditions de travail pour obtenir des avancées significatives, tout en ayant accepté des mesures plus ou moins formelles pour les autres dimensions. Il met toutefois le doigt sur les risques qu'il y a à discriminer positivement, en quelque sorte, les seniors. Plus les seniors bénéficieront d'avantages supplémentaires, plus l'employeur sera désincité à en recruter de nouveaux : « le principal et véritable problème de cet accord, à mon sens, c'est que ces avantages donnés aux seniors qui sont dans l'entreprise risquent de freiner l'embauche de nouveaux seniors, parce que la direction va devoir accorder les mêmes avantages aux seniors entrants dans l'entreprise, et ça va les désavantager par rapport aux jeunes. C'est quelque chose qui nous tient à coeur, parce que retrouver du travail quand on a plus de 50 ans c'est très difficile, notamment chez les cadres. Donc on en a parlé en négociation, mais les autres OS ne nous ont pas suivi sur ce thème-là, donc on n'a pas insisté davantage. Mais ça nous pose un réel problème. Selon nous, il aurait fallu qu'à côté des mesures pour le maintien dans l'emploi des seniors, il y ait un chapitre sur le recrutement de seniors, pour ne pas que les mesures négociées nuisent à l'emploi de nouveaux seniors » (DS Entreprise VETI). »

3.2.2.2. Une entreprise dans le secteur de l'industrie pharmaceutique

[651] L'entreprise pharmaceutique retenue est de taille importante (3 000 salariés dont 20 % de 50 ans ou plus) et est sous le coup d'un plan de sauvegarde de l'emploi, avec un site qui doit prochainement être fermé.

[652] « Quatre domaines ont été retenus dans l'accord : le recrutement de seniors ; l'amélioration des conditions de travail ; le développement des compétences ; le tutorat. Mais concrètement, les mesures phares sont concentrées sur l'allègement du temps de travail. Les seniors de plus de 55 ans ont la possibilité de travailler à neuf dixièmes payés temps plein ou à quatre cinquièmes payés neuf dixièmes mais chargés à temps plein. De plus, l'accord seniors ouvre la possibilité pour les plus de 50 ans de prendre des congés supplémentaires non payés mais avec les charges sociales payées. S'y ajoute une troisième mesure sur l'aménagement des horaires : l'accord ouvre la possibilité pour les salariés de 50 ans et plus de ne plus faire de travail de nuit. Ce sont ces mesures d'allègement du temps de travail qui ont convaincu le DS interrogé (UNSA, majoritaire avec FO) de signer l'accord. Cependant, l'objectif chiffré global (recrutement de 5 % de salariés de plus de 50 ans) sonne immédiatement creux puisque les embauches sont gelées avec le PSE.(...) Dans cette entreprise, ni la direction ni les OS ne souhaitaient opter pour l'objectif de maintien dans l'emploi. (...). Selon le DS interrogé, lorsque les salariés n'ont pas de perspectives d'évolution de carrière, ou sont fatigués par leur travail, les syndicats n'ont pas forcément vocation à les inciter à rester dans l'entreprise : « On voulait pouvoir laisser la possibilité aux gens qui avaient atteint l'âge de pouvoir partir en préretraite. C'est vrai qu'à partir d'un certain temps, les gens n'ont plus aucun espoir d'avoir une amélioration du travail, voire de monter les échelles, leur avenir est derrière, quoi, on n'y peut rien, et en plus ils sont usés. S'ils ont la possibilité de partir, tant mieux... Et puis si ça peut permettre l'embauche de jeunes, c'est vrai que les jeunes ils ont du mal en ce moment à entrer dans le monde du travail... » (DS entreprise PHARMA1). »

[653] Cet accord illustre l'une des raisons, qui peut paraître évidente, pour laquelle le domaine « recrutement » prévu par la loi n'a été que minoritairement retenu. Dès lors qu'une entreprise est en situation financière difficile, a fortiori lorsque d'une restructuration est en cours à travers un PSE, les objectifs de recrutement des seniors deviennent secondaires, voire absents du dialogue social ; même lorsque ceux-ci avaient initialement été intégrés dans le texte sur l'emploi des seniors. Ceci rendrait d'ailleurs absurde le fait d'imposer par un texte réglementaire que des dispositions sur le recrutement des seniors figurent dans les accords ou plan d'action en faveur de l'emploi des seniors. Les politiques de recrutement des entreprises sont dépendantes de la conjoncture et donc les entreprises peinent à s'engager sur des objectifs chiffrés de recrutement ;

3.2.2.3. Une entreprise associative d'aide à domicile

- [654] La direction de cette entreprise d'aide à domicile (20 % de plus de 50 ans) avec les deux DS. A choisi d'emblée de rédiger un plan d'action et admet le caractère purement formel de ce texte.
- [655] *« Selon la direction, le plan d'action ne contient pas de mesure ni de moyens nouveaux car l'entreprise intégrait déjà la problématique seniors dans ses recrutements et dans le suivi de ses salariés, même si ce n'était pas exprimé de cette manière. La direction avoue donc dans l'entretien avoir écrit ce qui était déjà plus ou moins fait, sans ajouter de mesure significative. Le seul « plus » est le suivi plus systématique de cette population (avec les indicateurs de suivi indiqués dans le plan d'action) et la prise en compte plus formalisée de la problématique seniors : « pour nous, ce plan seniors n'a rien d'extraordinaire, simplement il met noir sur blanc ce qu'on faisait déjà. (...) Parce que c'est vrai qu'être trop ambitieux, parfois ça nous revient en boomerang, donc on a été très prudents » (membre de la direction des ressources humaines DOMASSO1). La direction fait ainsi référence au problème du financement de ces actions, dans un contexte déjà difficile en termes d'équilibre budgétaire. Ainsi, par exemple, le choix des objectifs chiffrés a été fait « a minima », c'est-à-dire qu'ont été choisis des objectifs que la direction était sûre d'atteindre, « et si c'est plus tant mieux » (direction). Suivant la même logique, la direction explique que certaines actions déjà mises en place envers les seniors (par exemple, les entretiens de seconde partie de carrière, et formation des managers pour les mener) ne figurent pas par écrit dans le plan, pour éviter de s'engager sur trop de points. (...) L'accord ne comporte pas de réel objectif chiffré de recrutement ni de maintien dans l'emploi. Le seul objectif chiffré dans ce domaine est, pour le recrutement, de « recevoir 100 % des salariés âgés de 45 ans et plus qui se présenteraient », correspondant au profil et aux critères de poste, ce qui est pour le moins peu contraignant. Selon la direction, il n'était pas possible de fournir des objectifs chiffrés de maintien en emploi, en raison même du nombre déjà élevé de seniors dans l'association. Paradoxe une nouvelle fois rencontré ici : plus les structures ont une pyramide des âges élevée et plus elles sont déjà recruteurs de seniors, plus l'engagement quantitatif de les maintenir dans l'emploi des seniors (généralement entendu comme maintien de 100 % de ces seniors) est apparu comme une contrainte difficilement surmontable. »*
- [656] La mission n'a pu exploiter les résultats définitifs de cette recherche financée par la DARES, dans la mesure où les délais de remise des rapports sont prévus à la fin de mois de décembre.

4. LES SENIORS DANS LES ACCORDS GPEC

- [657] La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 institue une obligation de négociation autour de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) pour les entreprises de plus de 300 salariés.
- [658] L'article L. 132-27 du code du travail mentionne que cette négociation obligatoire « porte également sur les conditions d'accès et de maintien dans l'emploi des salariés âgés et de leur accès à la formation professionnelle ».
- [659] L'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) a réalisé une étude sur 40 accords GPEC signés entre janvier 2005 et juin 2007 (date de sa publication)²²⁵. Cette étude est consacrée à la place de la question des seniors dans les dits accords. Selon cette étude, on y trouve des mesures principalement tournées vers la gestion de la « seconde partie de carrière » des salariés âgés de 45-65 ans ou 50-65 ans : mise en place des entretiens de carrière tous les 5 ans, encouragement au temps partiel, pratique du tutorat et du parrainage dans le cadre des transmissions intergénérationnelles.

²²⁵ M. Berger, F. Chappert, « La question des âges dans les accords de GPEC », juin 2007, à paraître dans la *Revue Personnel*. Disponible sur le site de l'ANACT.

- [660] À partir de 2006, l'ANACT observe un tournant dans ces accords GPEC qui prévoient désormais des dispositifs « pour tous les salariés ». Deux-tiers des 40 accords étudiés continuent à intégrer un volet « seniors », notamment pour moitié les grandes entreprises de plus de 5000 salariés, pour un tiers des entreprises entre 1000 et 5000 salariés. 40 % des accords développent des dispositifs de recrutement, les entreprises s'engageant de manière préférentielle à recruter des jeunes lors du départ des plus âgés. L'étude cite une seule entreprise s'étant engagée à « des pratiques de non discrimination pour l'accès à l'emploi des seniors ».
- [661] Dans une seconde étude réalisée par l'ANACT en 2008, 75 % des 55 accords GPEC analysés comportent un volet « gestion des âges », se réduisant parfois à une seule mesure comme la période de professionnalisation²²⁶. Principalement tournés vers le marché interne du travail et la gestion des parcours dans l'entreprise, les outils de recrutement, dans un tiers des accords, intègrent le tutorat et le parrainage.
- [662] Dans ces 55 accords, les outils de gestion des seniors se répartissent comme suit :
- 58 % : outils de seconde partie de carrière (entretiens réguliers de carrière organisés à partir de 45 ans, valorisation du rôle de tuteur, période de professionnalisation, principe de vigilance sur la non-discrimination par l'âge, réalisation de bilan de compétences) ;
 - 56% : actions de maintien dans l'emploi (formation, période de professionnalisation, temps partiel et tutorat) ;
 - 31% : outils d'aide au départ anticipé (principalement rachat de trimestres manquants).
- [663] En conclusion de la partie consacrée aux dispositifs seniors, l'ANACT souligne que les partenaires sociaux négocient plus activement sur le maintien dans l'emploi et la seconde partie de carrière en accordant moins d'importance au départ anticipé (qui perdure tout de même).
- [664] Elle constate que les dispositifs concernent la gestion des ressources humaines et l'aménagement du temps de travail mais intègrent peu les questions de santé intégrant vieillissement des personnes et pénibilité des postes et des organisations. La question de la gestion des parcours tout au long de la vie est peu prise en compte : processus, recrutement, intégration, fidélisation à toutes les étapes de la vie professionnelle, apprentissage tout au long de la vie, mixité et transmission intergénérationnelles... Elle observe des tensions très fortes entre les souhaits de départs des seniors et la nécessité de travailler plus longtemps.
- [665] En 2008, la DGEFP effectue un bilan des accords GPEC signés en 2008. Sur les 300 accords étudiés par Wk-rh à cette occasion, 138 ont traité de la place des seniors dans l'entreprise. Cela représente 46% des accords, soit une baisse de 2 points par rapport aux accords signés entre 2005 et 2007 (48 % des accords traitaient de la question de l'emploi des seniors).
- [666] En 2008, 7 accords prévoient la mise en place de dispositifs de préretraite partielle ou totale dans le cadre d'un accord de GPEC « à chaud », contre 14 accords signés en 2007. Tous les autres s'engagent à renforcer certains outils RH (bilan de compétences, entretien de deuxième partie de carrière...) afin de maintenir l'employabilité des salariés seniors.
- [667] L'aménagement des fins de carrière à travers le passage à temps partiel ou des mesures spécifiques de formations (par exemple en informatique) est traité par 46% des accords. Le tutorat, prévu par 39 % des accords, est souvent présenté comme le moyen de renforcer la motivation des seniors, tout en assurant une meilleure intégration des jeunes salariés.

²²⁶ F. Chappert, N. Martinet, *Gestion Prévisionnelle des Emplois et des compétences (GPEC). Que nous disent les accords signés ? Analyse de 55 accords d'entreprises et de groupes*, Agence Nationale pour l'Amélioration des Conditions de Travail (ANACT), novembre 2008. Disponible sur le site Internet de l'ANACT.

- [668] Alors que la loi fait de la gestion des âges et du maintien en emploi des salariés expérimentés l'un des points devant être intégré dans un accord de GPEC, un accord sur deux signé en 2008 aborde la question des seniors dans l'entreprise. Cette proportion est stable par rapport à 2007. Pour Wk-rh, l'appréciation de cette donnée est délicate dans la mesure où il est difficile de savoir si les entreprises ont par ailleurs signé des accords spécifiques sur l'emploi des seniors²²⁷.

5. LES FUTURS « ACCORDS DE GENERATION »

- [669] Le 19 octobre 2012, les partenaires sociaux ont conclu, à l'unanimité, un accord sur le futur contrat de génération. Pour entrer en vigueur, le dispositif négocié dans l'accord a fait l'objet d'un avant-projet de loi présenté au Conseil des ministres en décembre 2012, puis présenté au Parlement en janvier 2013. Cette négociation, prévue dans le cadre de la grande conférence sociale des 9 et 10 juillet 2012, avait pour objet d'inciter les entreprises à embaucher des jeunes tout en assurant la transmission des savoirs et des compétences par les seniors et leur maintien dans l'emploi.
- [670] Dans son exposé des motifs, l'avant-projet de loi souligne les comportements et les représentations erronés selon lesquels les salariés âgés coûteraient cher et « s'en défaire » souvent considéré comme la manière la plus « douce » d'ajuster les effectifs des entreprises.
- [671] Le dispositif conclu par accord national interprofessionnel et repris dans le texte de loi, intègre la négociation collective, ou le plan d'action, en faveur de l'emploi des seniors issus de l'article 87 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, selon les modalités suivantes :
- Pour les entreprises de 300 salariés et plus, les « accords de génération » se substitueront aux accords seniors, avec l'ambition plus vaste d'y inclure l'emploi des jeunes et la transmission des compétences (Art. 1^{er} de l'exposé des motifs).
L'avant-projet de loi reprend le souhait des partenaires sociaux pour que la recherche d'un accord soit privilégiée, le « plan d'action » unilatéral de l'employeur ne venant qu'en dernier ressort. Les services de du ministère du Travail seront attentifs à la « réelle ambition » et au contenu des accords et plans d'action lors de leur validation.
En l'absence d'accord ou de plan d'action avant le 30 septembre 2013, l'entreprise sera soumise à une nouvelle pénalité, fixée par l'autorité administrative en fonction de la situation de l'entreprise, et plafonnée à 10 % du montant des exonérations de cotisations patronales dont bénéficie l'entreprise, ou si ce montant est plus élevé, à 1 % de sa masse salariale.
 - Les entreprises de moins de 300 salariés, avec des moyens plus limités en termes de gestion des ressources humaines, bénéficieront d'une incitation financière pour s'engager dans cette démarche : de l'ordre de 2000€ par an pour l'embauche d'un jeune comme pur le maintien dans l'emploi d'un senior, soit 4000€ par an sur une durée maximale de 3 ans.
Les entreprises de 50 à 300 salariés auront accès à cette aide si elles négocient un accord d'entreprise ou, à défaut, mettent en place un plan d'action ou, à défaut, sont couvertes par un accord de branche étendu.
Les entreprises de moins de 50 salariés auront accès à l'aide sans obligation de négociation préalable.
 - L'entreprise pourra prétendre à l'aide dès lors qu'elle embauche en CDI un jeune, qu'elle maintient en emploi des salariés d 57 ans et plus et ceux qu'elle aurait recrutés à 55 ans et plus.
L'aide relative au senior pourra être accordée jusqu'à son départ à la retraite, tant qu'il sera associé à un jeune. L'entreprise pourra bénéficier d'autant d'aides qu'elle compte de salariés seniors de 57 ans et plus, dès lors qu'elle embauche un nombre équivalent de

²²⁷ Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'emploi, *Bilan de la mise en œuvre de l'obligation de négocier sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Bilan de l'année 2008*. Etude réalisée par Wk-rh.

jeunes en CDI. Par ailleurs, elle a la possibilité d'augmenter le nombre de seniors éligibles au contrat de génération par l'embauche de salariés âgés de 55 ans et plus.

- L'article 3 prévoit la complémentarité entre les accords de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) et les thématiques relevant du contrat de génération.

Annexe 7 : L'action de Pôle emploi en direction des chômeurs les plus âgés

1. LA MOBILISATION EN FAVEUR DE L'EMPLOI DES SENIORS 2006-2010	177
1.1. <i>Un plan d'action national entre 2006 et 2007</i>	177
1.2. <i>Le Plan d'action seniors de 2008-2010</i>	177
1.3. <i>Bilan 2010 de la campagne de mobilisation en faveur de l'emploi des seniors</i>	178
1.4. <i>Le plan gouvernemental Senior+ d'octobre 2010</i>	179
1.5. <i>Le plan d'action spécifique destiné aux demandeurs d'emploi de très longue durée (DETLTD) consécutif au sommet social du 18 janvier 2012</i>	180
2. L'OFFRE DE SERVICES DE POLE EMPLOI EN FAVEUR DES SENIORS : ETAT DES LIEUX EN JUILLET 2012	183
2.1. <i>Les services spécifiques aux seniors restent en vigueur jusqu'en juillet 2012</i>	183
2.2. <i>Quel bilan des actions ciblées en faveur des demandeurs d'emploi seniors ?</i>	183
3. LA PART DES SENIORS DANS LES PRESTATIONS DE POLE EMPLOI (2010-2012).....	183
3.1. <i>Une part des seniors conforme à leur place dans les DEFM pour les moins de 55 ans et moins favorable pour ceux de 55 ans et plus</i>	183
3.1.1. <i>Une part des seniors relativement plus faible dans les prestations d'accompagnement réalisées en interne</i>	185
3.1.2. <i>Une part des seniors relativement plus élevée dans les prestations d'accompagnement réalisées en externe</i>	186
3.2. <i>Les prestations de bilan : les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans sous-représentés</i> .	187
3.3. <i>Les prestations d'évaluation : les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans sous-représentés</i>	188
3.4. <i>Les prestations de méthode : une progression continue de la part des plus de 45 ans</i>	189
3.5. <i>Une baisse générale des effectifs bénéficiant des prestations</i>	190
3.6. <i>Les seniors relativement épargnés dans la tendance générale à la baisse des prestations servies</i>	190
4. LA PART DES SENIORS DANS LES AIDES DE POLE EMPLOI (2010-2012).....	191
4.1. <i>Les aides au développement des compétences : dispositifs juridiques</i>	191
4.1.1. <i>L'action de formation conventionnée (AFC)</i>	191
4.1.2. <i>L'action de formation préalable au recrutement (AFPR)</i>	191
4.1.3. <i>L'aide individualisée à la formation (AIF)</i>	191
4.1.4. <i>La préparation opérationnelle à l'emploi (POE)</i>	192
4.2. <i>Une part des demandeurs d'emploi de 45 à 54 ans en augmentation dans certaines aides au développement des compétences</i>	192
4.3. <i>Cette augmentation intervient dans un contexte d'interrogation sur le niveau des aides</i> .	195
4.4. <i>L'aide à la reprise ou création d'entreprise (ARCE)</i>	195
4.4.1. <i>Les dispositifs juridiques</i>	195
4.4.2. <i>Les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans sous-représentés parmi les bénéficiaires de l'aide à la reprise ou création d'entreprise (ARCE)</i>	196

4.5. Les aides à la mobilité ne concernent que peu les demandeurs d'emploi de 45 ans et plus	196
4.6. Une illustration des prestations servies aux seniors : Pôle Emploi Ile-de-France, direction territoriale du Val d'Oise	198
4.6.1. Le plan en faveur des demandeurs d'emploi de très longue durée en Val d'Oise...	199
4.6.2. Part des seniors dans les prestations servies en Val d'Oise	199
5. UNE DEMARCHE SPECIFIQUE A DESTINATION DES CADRES : ATOUTS CADRES.....	200
5.1. Une prestation confiée à des opérateurs externes par Pôle emploi.....	200
5.2. Une appréciation différenciée de la prestation par deux des opérateurs interrogés.....	202
5.3. Les autres prestations à destination des cadres.....	203
5.3.1. Les prestations spécifiques OPP Alpha et OPP Beta pour les salariés en emploi ...	203
5.3.2. Les prestations proposées par les agences cadres de Pôle emploi	203
5.3.3. Les clubs seniors : quelle réalité ?	204
6. DES PRESTATIONS A DESTINATION DES SENIORS PEU QUALIFIES : LES PLIE	207
7. LES ACCORDS CONCLUS AVEC LES ENTREPRISES ET LES BRANCHES PROFESSIONNELLES	208
7.1. Les accords conclus avec les grands comptes	208
7.2. Les accords Pôle emploi – Branches professionnelles	210
7.3. Quel bilan des accords avec les grands comptes et les branches professionnelles ?.....	211
8. LA CONVENTION TRIPARTITE DE JANVIER 2012 ET LE PLAN STRATEGIQUE « POLE EMPLOI 2015 »	212
8.1. L'offre de services et les seniors dans la convention tripartite de janvier 2012	212
8.1.1. Une organisation de l'accompagnement reconfigurée.....	212
8.1.2. Des objectifs et des indicateurs reflétant les orientations stratégiques de la Convention	213
8.1.3. La place pivot dévolue à l'entretien d'inscription et de diagnostic	214
8.1.4. Une évolution du suivi des demandeurs d'emploi vers un accompagnement différencié selon la distance à l'emploi.....	215
8.1.5. Une offre de services personnalisée	216
8.1.6. Une attention particulière portée à la prévention du chômage de longue durée	217
8.1.7. Un renforcement prévu des moyens humains consacrés au suivi et à l'accompagnement	218
8.1.8. Des moyens humains actés dans la Loi de finances 2013	218
8.2. Les points de vigilance soulevés par le Rapport d'information parlementaire d'octobre 2012	219
8.2.1. Des effectifs supplémentaires jugés bienvenus mais insuffisants et pas toujours adaptables à la conjoncture	219
8.2.2. Une offre de services différenciée qualifiée de pragmatique, mais qui devra être évaluée régulièrement	219
8.2.3. L'approche globale du demandeur d'emploi jugée efficace à condition de renforcer la coordination entre aide sociale et retour à l'emploi	220

- [672] Cette annexe passe en revue, dans sa première partie, les divers plans de mobilisation en faveur du retour à l'emploi des demandeurs d'emploi seniors depuis 2006. Elle recense l'offre de services du service public de l'emploi en vigueur au premier semestre 2012 et avant la mise en application de nouvelles modalités d'accompagnement des demandeurs d'emploi en automne 2012.
- [673] Une deuxième partie est consacrée à la part dévolue aux seniors dans les aides et prestations servies. Les prestations spécifiques aux demandeurs d'emploi cadres et seniors et celles destinées aux demandeurs d'emploi seniors et peu qualifiés font l'objet d'un examen particulier. Il en est de même des accords conclus par Pôle emploi avec les entreprises et les branches professionnelles.
- [674] Enfin, et dans une troisième partie, sont analysés les changements intervenus depuis la Convention tripartite Etat-UNEDIC-Pôle emploi de 2012-2014 et l'entrée en vigueur du nouveau plan stratégique de Pôle emploi, intitulé « Pôle emploi 2015, réussir ensemble ».

1. LA MOBILISATION EN FAVEUR DE L'EMPLOI DES SENIORS 2006-2010

1.1. Un plan d'action national entre 2006 et 2007

- [675] En 2006, un plan d'action national a été mis en œuvre et décliné par chaque direction régionale de l'ANPE afin de mieux cibler les demandeurs d'emploi seniors (50 ans et plus) et les entreprises susceptibles de les recruter par bassin d'emploi²²⁸.
- [676] Deux ans après, l'instruction interne à l'ANPE en vue de poursuivre la même opération produit un bilan détaillé du Plan d'action de 2006. Selon cette instruction, le suivi mensuel personnalisé (SMP), mis en place en janvier 2006 et généralisé en 2008 a grandement favorisé le placement des demandeurs d'emploi en général et des seniors en particulier²²⁹.
- [677] Dans le cas des sept premiers mois de 2007, le bilan révèle une mobilisation en progression de l'ensemble des services dont bénéficient les seniors :
- des entretiens : 1 679 700 entretiens soit + 47%
 - des prestations d'ateliers : 121 317 bénéficiaires soit + 15,4 %
 - des prestations d'évaluation : 19 797 bénéficiaires soit + 51 %.
 - des propositions d'emploi : 940 000 mises en relations soit + 66 %
 - des placements directs : 70 000 mises en relations positives soit + 50 %
- [678] Partant d'une récurrence du chômage plus importante et d'un retour à l'emploi moins rapide des demandeurs d'emploi seniors, le service public de l'emploi confirme la nécessité de poursuivre et d'amplifier en 2008 les efforts envers cette catégorie.

1.2. Le Plan d'action seniors de 2008-2010²³⁰

- [679] Inscrit dans le cadre de l'accord national concerté de 2006²³¹, le Plan d'action 2008-2010 pour l'emploi des seniors s'engage sur deux objectifs prioritaires :
- favoriser le retour dans l'emploi des seniors et les inciter à rester sur le marché du travail ;
 - favoriser le maintien dans l'emploi des seniors et augmenter le taux d'emploi durable des seniors.

²²⁸ Bulletin officiel de l'ANPE – 8 février 2008 - n°6.

²²⁹ Id.

²³⁰ Instruction D1 n° 2008-1 du 28 janvier 2008. Modalités opérationnelles et de pilotage du plan d'action seniors (source : Bulletin officiel de l'ANPE 06/02/2008).

²³¹ Accord conclu le 13 octobre 2005 et signé le 9 mars 2006 entre l'Etat et les partenaires sociaux, visant à mobiliser tous les acteurs pour faire croître la proportion de seniors en emploi et sécuriser leurs parcours.

[680] Le plan d'action concerne :

- les demandeurs d'emploi seniors pour définir leur orientation professionnelle, activer leur recherche d'emploi, développer et valoriser leurs compétences et améliorer leurs techniques de recherche d'emploi ;
- les entreprises pour les sensibiliser au maintien dans l'entreprise et à l'accès à l'emploi des seniors
- les conseillers emploi en interne pour les professionnaliser sur ces publics.

- 1.
2. **Les dix mesures prévues au Plan d'action Seniors de 2008**
- 3.
4. Mesure 1 : Un plan de communication régional sur le recrutement des seniors et leur maintien dans l'emploi sera nécessaire pour lever des freins à l'embauche et mobiliser les entreprises (déclinaison du plan de communication national).
5. Mesure 2 : Les accords de branches et grands comptes intégreront des plans d'action seniors partagés et quantifiés
6. ***Incitations retour à l'emploi***
7. Mesure 3 : Chaque personne pouvant bénéficier de la dispense de recherche d'emploi, bénéficie d'un entretien professionnel approfondi avec un conseiller.
8. ***Suivi mensuel par un conseiller référent et plan d'action personnalisé, dès l'inscription***
9. Mesure 4 : Chaque senior est suivi par un conseiller référent et bénéficie d'un suivi mensuel et d'un plan d'action personnalisé dès son inscription.
10. ***Mise en parcours d'accompagnement renforcé***
11. Mesure 5 : Sur prescription du conseiller ou le cas échéant à sa demande, le demandeur d'emploi senior bénéficie d'une mise en parcours de recherche accompagnée.
12. ***Aider les seniors à créer ou à reprendre une entreprise***
13. Mesure 6 : Les seniors, souhaitant créer ou reprendre une entreprise bénéficient d'un accompagnement dans le cadre d'un parcours spécifique, à la suite d'une première évaluation de leur projet par un conseiller ANPE ou un prestataire.
14. Mesure 7 : Une prospection ciblée d'entreprises est réalisée de manière systématique par le conseiller référent en vue de reclasser les seniors en parcours vers l'emploi (Recherche d'Offres Ciblées)
15. Mesure 8 : Des clubs de chercheurs d'emploi seniors sont mis en place dans les bassins d'emploi urbains à forte densité de seniors.
16. Mesure 9 : Des candidatures de seniors sont intégrées dans les recrutements réalisés à l'aide de la méthode de recrutement par simulation (MRS). Un objectif de 10 000 bénéficiaires d'évaluations de seniors par la MRS (méthode de recrutement par simulation) peut être fixé pour 2008.
17. Mesure 10 : Insertion des seniors à l'aide des mesures pour l'emploi, objectif 2008 : 80 000 entrées en mesures pour 2008 (Contrat initiative emploi, Contrat d'accompagnement dans l'emploi, Contrat d'avenir, etc.)

Source : Bulletin officiel de l'ANPE - 8 février 2008 - n°6.

1.3. ***Bilan 2010 de la campagne de mobilisation en faveur de l'emploi des seniors***

[681] Les dix mesures prévues dans le Plan d'action sont chacune assorties d'éléments de méthode, d'outils, d'indicateurs. Elles sont déclinées en mesures plus opérationnelles.

- [682] Pour suivre et piloter ce plan d'action, le dispositif opérationnel prévoit ainsi des indicateurs dits « majeurs » pour le pilotage du plan opérationnel ; des indicateurs de second niveau, pour le suivi complet du plan seniors. Les indicateurs de résultats portent sur le nombre de mise en relation positive (MER+) des seniors et sur les sorties de la demande d'emploi (trois, six et douze mois).
- [683] Comme indiqué dans la fiche n°9 du bilan fourni à la mission²³², le plan d'action de Pôle emploi prévoit de « proposer [ses] services et des candidats seniors aux entreprises couvertes par un accord de branche de gestion des âges comprenant un axe recrutement ». Sont donc ciblées les entreprises de 300 salariés et plus ayant conclu un accord de gestion des âges. Il s'agit de profiter de l'accord signé pour rencontrer les entreprises et découvrir leur stratégie RH concernant les seniors ; présenter l'offre de services de Pôle emploi et promouvoir des profils seniors aux entreprises, soit des CV issus des banques de profils, soit des minis CV sélectionnés par expertises.
- [684] Six régions y sont associées au départ pour y intégrer les demandeurs d'emploi seniors déjà impliqués dans des actions spécifiques et pour effectuer des visites ciblées auprès des entreprises pour promouvoir des candidatures seniors : Midi- Pyrénées, Rhône-Alpes, Aquitaine, Auvergne, Réunion, Haute-Normandie, mais trois autres déploient aussi le plan d'action : Alsace, Ile-de-France et PACA.
- [685] Outre les visites précitées, les régions conduisent des actions de promotion des mesures les plus adaptés aux demandeurs d'emploi seniors : la prestation « évaluation en milieu de travail » (EMT) ; des présentations de profils seniors ; des ateliers entreprises ; des enquêtes entreprises sur leur accord seniors. Elles préparent les seniors à la présentation « job dating », font intervenir des entreprises au sein du « Club 50 »²³³ et organisent des forums emploi senior.
- [686] L'évaluation faite par Pôle emploi identifie, pour chacune des régions impliquées, l'action-phare mise en œuvre ainsi que le ou les indicateurs mobilisés pour en faire le bilan.
- [687] À ce stade, la mission ne dispose pas d'une évaluation d'ensemble de cette campagne de promotion au regard des indicateurs de résultats déterminés par l'institution elle-même, à savoir le nombre de visites d'entreprises réalisées ; le nombre d'offres d'emploi recueillies ; le nombre de demandeurs d'emploi seniors sortis des listes pour reprise d'emploi entre décembre 2009 et la fin du 1er trimestre 2010, en comparaison avec le 3e trimestre.

1.4. Le plan gouvernemental Senior+ d'octobre 2010

- [688] En octobre 2010, le secrétaire d'Etat à l'Emploi, Laurent Wauquiez, considère toujours la question de l'emploi des seniors comme une « bataille » qui « n'est pas gagnée », même si « le taux d'emploi s'est amélioré ».
- [689] Le ministre propose alors la mise en œuvre d'un programme Senior+, largement inspiré du programme « Perspektive 50+ » allemand²³⁴. Le projet comprend une phase d'expérimentation en Auvergne, une généralisation est ensuite prévue courant 2011. Les mesures spécifiques comprennent : la mise en place par le service public de l'emploi de clubs emploi seniors, d'une aide à l'embauche pour les plus de 55 ans, jusqu'à 700 € par mois pour les seniors qui assurent un tutorat de jeunes en fin de carrière. Les mesures d'aide à l'embauche des seniors trouvent alors une traduction législative dans la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites²³⁵. En revanche, les mesures d'accompagnement spécifiques reprenant les principes du dispositif mis en œuvre par le Service public de l'emploi en Allemagne, n'ont pas été généralisées²³⁶.

²³² Diaporama daté du 26 août 2010. Source : Pôle emploi.

²³³ Organisés en interne et destinés aux demandeurs d'emploi seniors pour les familiariser avec les techniques de recherche d'emploi, les modes de présentation de type « job dating » et pour promouvoir auprès d'eux les EMT (Evaluation en milieu de travail) seniors et les mesures pour l'emploi.

²³⁴ Pour une analyse détaillée du programme allemand, voir le rapport séparé de la mission.

²³⁵ Titre VI : Mesures relatives à l'emploi des seniors, articles 103 et 104.

²³⁶ Entretien du 20 juillet 2012 avec Annie Gauvin, adjointe au DGA, Direction des affaires et des relations internationales.

Extrait de la dépêche AEF 13833, 1er octobre 2010 :

« Laurent Wauquiez veut créer un programme « Senior + » à Pôle emploi :

Nous voulons mettre en place à Pôle emploi une offre 'Senior +' à Pôle emploi, pour accompagner ceux qui ont le plus besoin d'une aide spécifique », annonce le secrétaire d'État à l'Emploi, Laurent Wauquiez, dans un entretien au quotidien « La Montagne » daté du vendredi 1er septembre 2010. « Concrètement, des groupes de seniors à la recherche d'emplois seront réunis pour des séances de coaching personnalisées et fréquentes avec des agents de Pôle emploi volontaires et des entreprises partenaires, en lien avec les offres de formation », précise Laurent Wauquiez. Ce système sera inspiré d'une expérimentation déjà menée en Allemagne, qui « a amélioré de 30 % le taux de retour à l'emploi ».

« Il y aura une expérimentation dans certaines régions, y compris en Auvergne, puis une généralisation courant 2011 », indique le secrétaire d'État, ajoutant que le gouvernement souhaite « mettre le paquet » sur ce nouveau programme de Pôle emploi en faveur des seniors. « Le lancement de ce club 'emploi seniors' s'ajoutera à d'autres dispositifs : l'aide à l'embauche pour les demandeurs d'emploi de plus de 55 ans et le doublement de l'aide, jusqu'à 700 euros par mois, pour les entreprises dont les seniors assurent en toute fin de carrière le tutorat de jeunes. » Ces mesures sont prévues par le projet de loi de réforme des retraites, qui doit être examiné en séance publique à partir du 5 octobre 2010 par le Sénat, après son adoption par l'Assemblée nationale en septembre. »

1.5. Le plan d'action spécifique destiné aux demandeurs d'emploi de très longue durée (DETLD) consécutif au sommet social du 18 janvier 2012

[690] Fin 2011, Pôle emploi adopte une définition à vocation opérationnelle plus extensive des demandeurs d'emploi de longue durée (DELD), avec pour objectif de prendre en compte la récurrence au chômage dans la mesure du chômage de longue durée. Cette extension s'est faite en intégrant à la mesure classique du chômage de longue durée toute personne ayant une période de 12 mois d'inscription dans les 24 derniers mois de la période de référence. Les demandeurs d'emploi doivent être présents à la date de référence avec au moins 12 mois d'antériorité de chômage dans les 24 derniers mois sans interruption de plus de 6 mois.

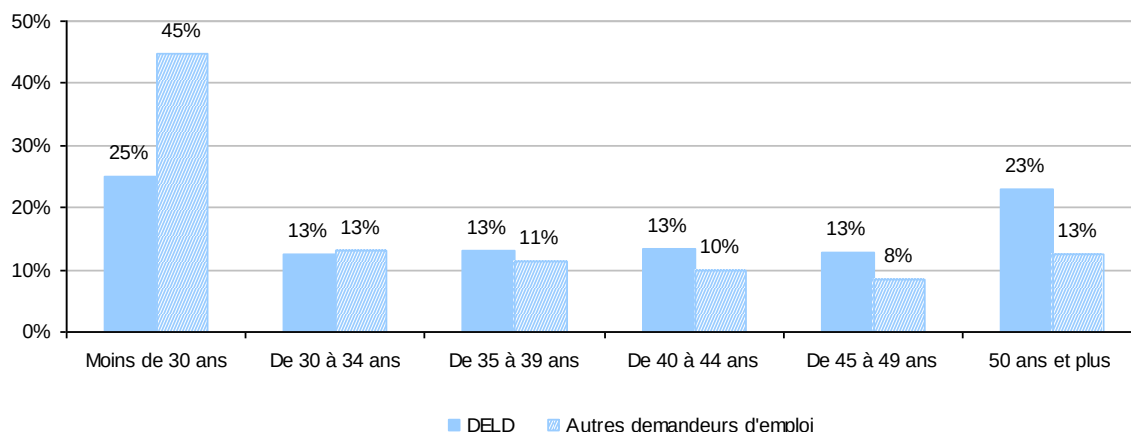
[691] Au 31 décembre 2011, cette nouvelle définition augmente mécaniquement, de 594 000 unités les demandeurs d'emploi de longue durée dont le nombre s'élève déjà à 2 386 000 personnes.

[692] De même et par analogie, est considéré comme demandeur d'emploi de très longue durée (DETLD), toute personne ayant une période de 21 mois d'inscription au chômage dans les 24 derniers mois. Pour les DETLD, ce sont 427 000 personnes de plus qui sont comptabilisés au 31 décembre 2011, sur un total existant de 1 327 000 personnes (30 % des DEFM contre 20 % avec la définition classique)²³⁷.

[693] Avec une proportion d'hommes proche de celle des autres demandeurs d'emploi, les DELD se caractérisent surtout par **un âge plus élevé**. En décembre 2011, la proportion des 50 ans ou plus (seniors) parmi les DELD atteint 23% contre 13% parmi les autres DEFM. Parmi les DETLD, la proportion de seniors s'élève à 29%.

²³⁷ Pôle emploi, Direction Etudes, statistiques et prévisions, « Services aux demandeurs d'emploi de longue durée : note de cadrage de l'évaluation. Comité d'évaluation du 25 mai 2012 », mai 2012.

Graphique 1 : Répartition par âge des DELD et des non-DELD (décembre 2011)



Source : Pôle emploi

[694] Ces éléments de contexte font de la prise en charge des chômeurs de longue durée un sujet important d'actualité. Le sommet social du 18 janvier 2012 invite Pôle emploi à mettre en place un Plan d'action spécifique à destination des DETLD. Le plan d'action concerne tous les demandeurs d'emploi inscrits en continu en catégorie A depuis au moins 24 mois au 31 décembre 2011.

[695] Chacun des demandeurs d'emploi qui relève de ce plan d'action doit être convoqué par son conseiller référent entre février et fin juin 2012 (fin décembre 2012 pour les DOM), en vue de :

- bénéficier d'un entretien individuel approfondi en face à face, au cours duquel sa situation sera étudiée et son projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) actualisé ;
- se voir immédiatement proposer, à partir d'une analyse fine de ses besoins, les réponses appropriées. L'ensemble de l'offre de services mobilisable par Pôle emploi pourra être activée.

[696] La réception de ces demandeurs d'emploi se fera dans le cadre d'un entretien spécifique dédié dont le temps sera adapté en fonction des besoins du demandeur d'emploi. Le service public de l'emploi devra s'assurer de leurs convocations effectives avant le 30 juin 2012

[697] L'ensemble de l'offre de services de Pôle emploi est mobilisable à cette occasion et une part significative des prestations et formations de Pôle emploi devra être orientée vers les DETLD concernés par ce plan d'action. Ce sera ainsi principalement le cas des leviers d'action suivants :

- Trajectoire vers l'emploi (TVE) ;
- Objectif emploi (OE) ;
- Mobilisation vers l'emploi (MOV) ;
- Cap vers l'entreprise ;
- Atouts cadre ;
- Du diplôme à l'emploi ;
- Cap projet professionnel ;
- Formation ;
- Orientation vers les dispositifs d'accompagnement social.

[698] En renfort de ces actions, des financements complémentaires sont alloués à Pôle emploi par l'Etat (accompagnement renforcé et formations), et à d'autres opérateurs (formations compétences clés, contrats aidés cofinancés).

- [699] Pour certains des demandeurs d'emploi concernés par ce plan d'action, un travail d'orientation professionnelle est prévu. Il s'agira essentiellement de l'élargissement de leurs cibles professionnelles, la révision ou la réorientation de leur projet.
- [700] Lorsque le diagnostic approfondi, ou l'accompagnement en orientation professionnelle, fait apparaître la nécessité de développer les compétences des demandeurs d'emploi, différentes actions sont mobilisables : POE individuelle, AFPR, Construire mon parcours de formation, AIF, AFC, POE Collective²³⁸.
- [701] Un accompagnement renforcé à la recherche d'emploi est prévu lorsque les demandeurs d'emploi ne rencontrent pas de freins périphériques à l'emploi bloquants et lorsqu'il n'est pas préalablement utile de travailler le projet professionnel ou de mettre en œuvre un projet de formation.
- [702] En plus de la prestation « Cap projet professionnel », la prestation « trajectoire vers l'emploi » (TVE) sera prioritairement mobilisée ou encore « objectif emploi ».
- [703] Le recours aux contrats uniques d'insertion est préconisé pour une reprise de contact avec le monde du travail et la construction d'un parcours de retour à l'emploi de droit commun.
- [704] Les conseillers sont invités à s'appuyer sur les accords grands comptes et à mettre en œuvre la recherche d'offres ciblées (ROC) au bénéfice de ces publics.
- [705] Pour certains des demandeurs d'emploi concernés par ce plan d'action, il sera nécessaire de préparer le retour à l'emploi (passant, le cas échéant par un travail sur l'orientation ou la formation) conjointement à la résolution de problématiques périphériques bloquantes ou une prise en charge spécialisée.
- [706] Le pilotage du dispositif prévoit un suivi volumétrique des réalisations à périodicité mensuel qui comprend :
- la réalisation des entretiens des DETLD visés par le plan ;
 - les sorties de la cohorte de ces demandeurs d'emploi ;
 - les services par grandes catégories (mise en relation, accompagnement, formation) mobilisés pour eux ;
 - l'évolution de la consommation des prescriptions.
- [707] La mission n'a, à ce stade, pas eu communication du bilan de ce Plan d'action prévu pour décembre 2012 et qui, selon toute vraisemblance, a dû concerner un nombre important de demandeurs d'emploi seniors. Dans le « cadre de travail » proposé en mai 2012 par la direction études, statistiques et prévisions de Pôle emploi, Pôle emploi avait prévu de porter une attention particulière à ce plan d'action spécifique, avec un regard spécifique porté sur les seniors affectés par le chômage de longue durée. L'évaluation avait notamment comme objectif d'identifier les facteurs d'entrée au chômage de très longue durée et le contenu de l'entretien individuel approfondi proposé dans le cadre du plan du 18 janvier 2012. Elle devait ainsi permettre d'analyser les conditions de mise en œuvre de l'offre de services, la réalisation et les effets des actions prescrites.
- [708] L'évaluation relative aux demandeurs d'emploi de longue durée n'est pas suffisamment à ce jour pour être transmise à la mission (échéance fin février).

²³⁸ Pour la définition de ces prestations voir la partie 3 de cette annexe.

2. L'OFFRE DE SERVICES DE POLE EMPLOI EN FAVEUR DES SENIORS : ETAT DES LIEUX EN JUILLET 2012

2.1. *Les services spécifiques aux seniors restent en vigueur jusqu'en juillet 2012*

[709] Le document de synthèse fourni par Pôle emploi à la mission en juillet 2012²³⁹ confirme les axes de travail en vigueur depuis 2006 dans la perspective d'une augmentation du taux d'emploi des 55-64 ans :

- accompagner les demandeurs d'emploi seniors dans la définition de leur orientation professionnelle et dans l'activation de leur recherche d'emploi, les inciter à rester sur le marché du travail et augmenter leur taux d'emploi durable ;
- sensibiliser les entreprises au maintien dans l'emploi des seniors et valoriser l'accès à l'emploi des seniors²⁴⁰.

[710] Pour « améliorer l'employabilité » des seniors, les aides et les prestations ciblées sont ainsi énumérées :

1. des conseils et des services sont adaptés à ces publics par un conseiller référent dès le premier mois de chômage (poursuite donc du Plan d'action de 2008), un accompagnement renforcé avec un conseiller pour 50 demandeurs d'emploi et des clubs seniors sur les territoires ;
2. des bilans de compétence, la validation des acquis de l'expérience (VAE) et une orientation et un accès à des formations de reconversion leur sont proposés ;
3. enfin, leur futur recrutement fait l'objet de mesures d'accompagnement renforcées : évaluation en milieu de travail (120h pour les seniors contre 80h en général) ; contrats aidés et contrats de professionnalisation ; méthode de recrutement par simulation (MRS) ; action de formation préalable au recrutement (AFPR) et encouragement à des formes alternatives de travail (création d'entreprise, consulting, portage salarial, partage de salariés).

2.2. *Quel bilan des actions ciblées en faveur des demandeurs d'emploi seniors ?*

[711] Pôle emploi réalise des bilans périodiques concernant le recours aux prestations en général et à certaines prestations en particulier par tous les demandeurs d'emploi (Pôle emploi, collection Repères & Analyses, *Études*). Ces études publiées font rarement un focus sur la différenciation par âge dans le recours aux prestations ou dans leurs résultats en termes de retour à l'emploi.

[712] La mission a procédé, à partir des éléments chiffrés fournis par Pôle emploi²⁴¹, à la reconstitution de la part des seniors dans les aides et prestations de Pôle emploi en 2010, 2011 et au premier semestre 2012. Elle a apprécié cette part en la comparant à celle des seniors dans les demandeurs d'emploi de catégories aux mêmes périodes. Elle a comparé ses résultats aux bilans déjà réalisés par Pôle emploi.

3. LA PART DES SENIORS DANS LES PRESTATIONS DE POLE EMPLOI (2010-2012)

3.1. *Une part des seniors conforme à leur place dans les DEFM pour les moins de 55 ans et moins favorable pour ceux de 55 ans et plus*

[713] Pour assurer le suivi et l'accompagnement des demandeurs d'emploi, les conseillers de Pôle emploi font appel à diverses prestations, qui visent à soutenir leur accompagnement, à enrichir les méthodes de recherche d'emploi ou à évaluer les compétences des personnes.

²³⁹ « L'emploi des seniors, un enjeu majeur pour pôle emploi. L'offre de service de Pôle emploi en faveur des seniors », Document de travail (diaporama) Pôle emploi, juillet 2012.

²⁴⁰ Ibid.

²⁴¹ Courriel du 12/10/2012 transmis à la mission.

- [714] Les prestations mobilisées par Pôle emploi en faveur des demandeurs d'emploi sont, pour certaines d'entre elles, réalisées par les conseillers de Pôle emploi. C'est notamment le cas pour une partie des ateliers et des évaluations par simulation préalables au recrutement. Mais d'autres sont mises en œuvre en faisant appel à des prestataires externes sélectionnés dans le cadre du marché public introduit par l'ANPE en 2008²⁴².
- [715] Le bilan des prestations réalisées par Pôle emploi en 2011 mentionne deux moments privilégiés dans la prescription des prestations par les conseillers : lors du premier entretien de diagnostic professionnel, et lors de l'entrée en suivi mensuel personnalisé (SMP) au cours du 4^e mois d'inscription. Ce phénomène touche toutes les prestations sauf les évaluations en milieu de travail préalables au recrutement (EMTPR), dont la logique répond avant tout aux opportunités d'embauche et non au rythme de suivi du demandeur d'emploi.
- [716] De même, « cible emploi » est surtout mobilisée à partir du 3^e mois de chômage et cet usage ne décroît que modérément au fil des mois suivants. Quant aux ateliers et aux bilans de compétences approfondis, ils sont très fortement mobilisés dès le 1^{er} mois d'inscription.
- [717] L'entrée au chômage de longue durée (à l'approche des 12 mois d'inscription) comme le fait d'en être affecté durablement ne suscitent pas de regain significatif dans le recours aux prestations pour les demandeurs d'emploi. Celui-ci reste faible et sensiblement égal entre 11 et 24 mois d'inscription.
- [718] Enfin, le délai observé entre l'acte de prescription réalisé par le conseiller lors d'un entretien et l'entrée effective en prestation est court. Sa valeur médiane ne dépasse pas huit jours en 2009 pour la totalité des prestations. Ce délai d'entrée a été stable entre 2008 et 2010²⁴³.
- [719] Le tableau 49 présente la répartition par tranche d'âge de l'effectif et de la part des demandeurs d'emploi de 45 ans et plus dans les prestations d'accompagnement de Pôle emploi, qu'elles soient servies en interne ou par des opérateurs privés ou partenaires.

Tableau 52 : Total des bénéficiaires d'accompagnement par tranches d'âge²⁴⁴

²⁴² « Le recours aux prestations destinées aux demandeurs d'emploi », Pôle emploi, *Repères & Analyses*, Etudes, n°27, juillet 2012. Cette étude concerne la période 2007-2010.

²⁴³ Ibid.

²⁴⁴ Ce tableau, comme tous ceux qui suivent (tableaux 1 à 7), rapproche des données de flux (entrées annuelles) et des données de stocks (effectifs au 31 décembre).

	2010		2011		2012*		2010	2011	2012*
Prestations d'accompagnement							DE catégorie A au 31/12		
ensemble	804 535		687 556		279 376				
effectif et part des 45-49	81 968	10,2 %	69 596	10,1 %	30 028	10,7 %	10,5 %	10,4 %	10,5 %
effectif et part des 50-54	74 943	9,3 %	64 489	9,4 %	27 504	9,8 %	9,3 %	9,2 %	9,3 %
effectif et part des 55-59	50 025	6,2 %	52 573	7,6 %	23 201	8,3 %	8,2 %	9,8 %	10,3 %
effectif et part des 60-64	2 830	0,4 %	2 879	0,4 %	1 838	0,7 %	0,5 %	0,7 %	1,5 %
effectif part des 65 ans et plus	78	0,0 %	90	0,0 %	43	0,0 %			
Total part 45 ans et plus	209 844	26,1 %	189 627	27,6 %	82 614	29,6 %			

Source : Calculs mission, données transmises par Pôle emploi par mail le 12/10/2012 pour les six premières colonnes

Données transmises par la DARES pour les trois dernières colonnes

2012* premier semestre

[720] Pour les demandeurs d'emploi dont l'âge est compris entre 45 et 55 ans, le tableau 1 révèle une relative conformité de la part des seniors dans les prestations d'accompagnement interne et externe, au regard de leur poids dans les DEFM de catégorie A au 31 décembre pour les années 2010 et 2011 et au 31 juillet pour l'année 2012.

[721] En revanche, pour ceux âgés de 55 à 59 ans, un décalage de deux points est observé sur les trois périodes. La part des demandeurs d'emploi de 60 ans et plus émerge juste en 2012, mais reste pour l'instant marginale.

3.1.1. Une part des seniors relativement plus faible dans les prestations d'accompagnement réalisées en interne

[722] Le rapprochement des ratios dans les prestations d'accompagnement réalisées en interne de Pôle emploi révèle un poids des demandeurs d'emploi de plus de 45 ans très inférieur à leur part dans la demande d'emploi (écart de 4 à 6 points).

Tableau 53 : Principales prestations d'accompagnement réalisées en interne

	2010	2011	2012 *	2010	2011	2012*
	Prestations d'accompagnement interne			DE catégorie A au 31/12		
Effectif total	230 402	218 582	115 338			
part des 45-49	4,9 %	4,5 %	4,6 %	10,5 %	10,4 %	10,5 %
part des 50-54	4,8 %	4,5 %	4,4 %	9,3 %	9,2 %	9,3 %
part des 55-59	3,1 %	3,4 %	3,6 %	8,2 %	9,8 %	10,3 %
part des 60ans	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,5 %	0,7 %	1,5 %
Total plus de 45 ans	12,9 %	12,5 %	12,7 %			

Source : Calculs mission, données transmises à la mission par Pôle emploi par mail le 12/10/2012

Données transmises par la DARES pour les trois dernières colonnes

2012* : 1er semestre 2012

[723] Cela s'expliquerait, en partie, par la part très importante consacrée par Pôle emploi en interne à l'accompagnement des jeunes :

- 169 000 moins de 25 ans en 2010 soit 74,4 % ;
- 165 400 en 2011, soit 75,7 % ;
- 87 309 au 1er semestre 2012, soit 75,7 % également.

[724] Cela s'expliquerait aussi par une prescription de prestations sous traitée, plus fréquente lorsqu'il s'agit de demandeurs d'emploi seniors jugés plus difficiles, ainsi que des marchés spécifiques de prestations externes réservées aux cadres comme Atout Cadres, mais qui bénéficient en grande partie aux cadres seniors (voir *infra*).

3.1.2. Une part des senior relativement plus élevée dans les prestations d'accompagnement réalisées en externe

[725] Au contraire de l'accompagnement interne, les seniors ont une plus grande place, et qui augmente en trois ans, dans les prestations externes : l'écart avec leur part dans les DEFM est favorable de 2 à 5 points pour les 45-49 ans ; de 2 à 4 points pour les 50-54 ans. Tout en restant favorable, il se réduit, en revanche, pour les 55-59 ans.

Tableau 54 : « Autres » prestations d'accompagnement²⁴⁵

	2 010	2 011	2012 *	2010	2011	2012*
Autres prestations d'accompagnement			DE catégorie A au 31/12			
Effectif total	574 133	468 974	164 038			
part des 45-49	12,3 %	12,7 %	15,1 %	10,5 %	10,4 %	10,5 %
part des 50-54	11,1 %	11,6 %	13,7 %	9,3 %	9,2 %	9,3 %
part des 55-59	7,5 %	9,6 %	11,6 %	8,2 %	9,8 %	10,3 %
part des 60 et plus	0,5 %	0,6 %	1,0 %	0,5 %	0,7 %	1,5 %
Total part 45 ans et plus	31,4 %	34,6 %	41,4 %			

Source Calculs mission, données transmises à la mission par Pôle emploi par mail le 12/10/2012

Données transmises par la DARES pour les trois dernières colonnes

2012* : 1er semestre 2012

[726] Les « autres » prestations d'accompagnement les plus significatives numériquement sont :

[727] La prestation cible emploi est conçue pour les demandeurs d'emploi ayant besoin d'un accompagnement pour conduire leur projet professionnel ou pour rechercher plus efficacement un poste : mieux connaître l'entreprise et le marché du travail, développer et utiliser leur réseau relationnel, mettre en œuvre une recherche d'emploi plus efficace, identifier d'autres pistes professionnelles, bénéficier d'un accompagnement durant toute la durée de la conduite de leur projet professionnel ou de leur recherche d'emploi.

[728] En 2011, la prestation d'une durée de 90 jours a concerné près de 300 000 demandeurs d'emploi avec la répartition suivante pour les demandeurs d'emploi de plus de 45 ans :

- 45-49 ans : 11,7 % (part DEFM 10,4 %)
- 50-54 ans : 10,4 % (part DEFM 9,3 %)
- 55-59 ans : 8,6 % (part DEFM 9,8 %)

²⁴⁵ La dénomination « autres prestations d'accompagnement » est reprise des données transmises par Pôle emploi dans le Courriel cité en source du tableau. Ces prestations comprennent : CAP, Cible emploi, CVE, LEC, LIC, MOB, MOV, Objectif emploi durable, Objectif entreprise, OEM, OPC, TRA, TVE.

- [729] La prestation trajectoire vers l'emploi permet au demandeur d'emploi inscrit depuis au moins 12 mois dans les 18 derniers mois de bénéficier d'un appui intensif, soutenu et personnalisé pour sa recherche d'emploi, et ce durant 6 mois. Assurée par un opérateur pour le compte de Pôle emploi, cette prestation propose un contact chaque semaine avec ce prestataire dont 4 entretiens individuels en face à face dans la phase de préparation à la recherche d'emploi. Dans la phase d'accompagnement à la recherche d'emploi, le demandeur d'emploi rencontre le prestataire tous les 15 jours en entretien individuel en face à face avec un contact entre deux entretiens individuels.
- [730] En 2011, la prestation a concerné près de 56 000 demandeurs d'emploi avec la répartition suivante pour les demandeurs d'emploi de plus de 45 ans :
- 45-49 ans : 12,3 % (part DEFM 10,4 %),
 - 50-54 ans : 11,5% (part DEFM 9,3 %),
 - 55-59 ans : 9,5% (part DEFM 9,8 %).
- [731] La prestation mobilisation vers l'emploi (MVE) est conçue pour faciliter l'intégration dans un emploi des demandeurs d'emploi rencontrant des difficultés de réinsertion professionnelle et sociale de différente nature (santé, surendettement, hébergement, contraintes familiales...), qui ont besoin d'une prise en charge spécifique et personnalisée; qu'ils aient ou non un projet en adéquation avec le marché.
- [732] Cet accompagnement dure au maximum 180 jours et est renouvelable une fois sur présentation du bilan et avec accord de Pôle emploi.
- [733] En 2011, la prestation a concerné près de 53 000 demandeurs d'emploi avec la répartition suivante pour les demandeurs d'emploi de plus de 45 ans :
- 45-49 ans : 16,8 % (part DEFM 10,4 %),
 - 50-54 ans : 8,6 % (part DEFM 9,3 %),
 - 55-59 ans : 13,2 % (part DEFM 9,8 %).
- [734] La prestation « accompagnement des licenciés » (LEC) est conçue pour favoriser le retour durable à l'emploi ou à l'activité des licenciés économiques. Elle concerne les adhérents du contrat de sécurisation professionnelle (ex. CTP-CRP). D'une durée de 12 mois au maximum et de 3 mois d'accompagnement dans l'emploi, cette prestation se déroule en 2 phases :
- élaboration d'un projet de reclassement réalisable (1 à 4 semaines),
 - accompagnement intensif à sa réalisation auxquelles s'ajoutent 3 mois de suivi dans l'emploi en cas de retour à l'emploi.
- [735] En 2011, la prestation a concerné près de 43 000 demandeurs d'emploi avec la répartition suivante pour les demandeurs d'emploi de plus de 45 ans :
- 45-49 ans : 14,9 % (part DEFM 10,4 %)
 - 50-54 ans : 13 % (part DEFM 9,3 %)
 - 55-59 ans : 11,3 % (part DEFM 9,8 %)
- [736] À une ou deux petites variations près, la part des plus de 45 ans ayant bénéficié de ces prestations est plus élevée que leur part dans les DEFM de catégorie A en fin d'année.

3.2. Les prestations de bilan : les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans sous-représentés

- [737] Pôle emploi propose deux prestations de bilans :
- le bilan de compétence approfondi (BCA), le seul en 2010 et quasiment le seul en 2011 ;
 - la prestation « confirmer son projet professionnel » (CPP).

[738] Le bilan de compétences approfondi (BCA) permet à un demandeur d'emploi de faire le point sur son parcours professionnel (compétences et expériences) et d'envisager des nouvelles pistes d'orientation en cohérence avec le marché du travail. Le bilan dure 20 heures réparties sur six semaines. Il se compose de trois phases d'investigation : identification des compétences, adéquation des pistes professionnelles avec le marché du travail, formalisation du projet professionnel.

[739] La prestation « confirmer son projet professionnel » (CPP) permet à un demandeur d'emploi ayant au moins une piste professionnelle identifiée et de l'expérience dans un ou plusieurs métiers de vérifier son projet de retour à l'emploi avec l'appui d'un professionnel de l'orientation. Au cours des 6 semaines de la prestation, le demandeur d'emploi bénéficie de 8 entretiens individuels de 1h30 avec un référent désigné par Pôle emploi, soit 12 heures. La prestation s'articule autour de 3 thèmes :

- identification et formalisation des compétences ;
- identification des ressources personnelles et exploration des pistes professionnelles ;
- formalisation d'un projet professionnel et d'un plan d'action détaillé.

[740] Dans sa phase d'expérimentation, cette prestation a été réalisée le plus souvent par les professionnels de l'orientation issus de l'AFPA (internes à Pôle emploi). Depuis son déploiement plus large, elle peut être désormais réalisée en interne ou en externe, auprès d'opérateurs intégrés dans le nouveau marché de prestations pour les demandeurs d'emploi²⁴⁶.

Tableau 55 : Part des demandeurs d'emploi seniors dans les prestations de bilan

	2 010	2 011	2012 *	2010	2011	2012*
Prestations de bilan				DE catégorie A au 31/12		
Effectif total	108 268	90 989	24 348			
part des 45-49	10,6 %	10,5 %	12,2 %	10,5 %	10,4 %	10,5 %
part des 50-54	7,5 %	7,6 %	8,5 %	9,3 %	9,2 %	9,3 %
part des 55-59	0,8 %	5,0 %	5,2 %	8,2 %	9,8 %	10,3 %
part des 60-64 ans	0,2 %	0,2 %	0,3 %	0,5 %	0,7 %	1,5 %
part des 65 ans et plus	0,0	0,0	0,0			
Total part 45 ans et plus				19,1 %	23,3 %	26,1 %

Source : Calculs mission, données transmises à la mission par Pôle emploi par mail le 12/10/2012

Données transmises par la DARES pour les trois dernières colonnes

2012* : 1er semestre 2012

[741] De manière générale, on constate une réduction de moitié du nombre de bilans entre 2010 et 2012 (par prolongement de la tendance du 1^{er} semestre). À partir de février 2012, la prestation CPP, plus courte, prend une part croissante dans les prestations de bilan et parallèlement, la part du bilan de compétences baisse rapidement. Le CPP concerne, en effet, entre les deux-tiers et la moitié des prestations de bilan du premier semestre 2012, selon les tranches d'âge. On note enfin pour ce type de prestations plutôt adaptées aux « jeunes seniors », les demandeurs d'emploi de 50-54 ans sont moins présents au regard de leur poids dans la demande d'emploi.

3.3. *Les prestations d'évaluation : les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans sous-représentés*

[742] Les deux prestations principales d'évaluation sont l'évaluation en milieu de travail (EMT) et l'évaluation en milieu de travail préalable au recrutement (EMTPR).

²⁴⁶ « Confirmer son projet professionnel » : les enseignements de l'expérimentation par Pôle emploi d'une nouvelle prestation d'orientation professionnelle, Pôle emploi, *Repères & Analyses*, Etudes, n°49, septembre 2012.

[743] L'évaluation en milieu de travail (EMT) s'effectue sur demande du demandeur d'emploi pour lui permettre de vérifier ses compétences pour un emploi. Le bénéficiaire signe une convention d'évaluation en milieu de travail avec Pôle emploi. L'entreprise accueille le demandeur d'emploi pour une durée maximale de 80h, et sa prestation est rémunérée par Pôle emploi.

[744] En 2011, on a compté 121 700 bénéficiaires pour l'EMT, soit 61,5 % des prestations d'évaluations. Les seniors y sont nettement moins représentés que pour les autres prestations d'évaluation :

- 45-49 ans : 8,9 % (part DEFM 10,4 %),
- 50-54 ans : 6,5 % (part DEFM 9,2 %),
- 55-59 ans : 3 % (part DEFM 9,8 %).

[745] L'évaluation en milieu de travail préalable au recrutement (EMTPR) permet à une entreprise de tester un candidat en situation réelle de travail dans une entreprise. La durée de cette évaluation peut aller jusqu'à 40 heures sur 5 jours. Un tuteur, collaborateur de l'entreprise, sera chargé de vérifier ses compétences en lui confiant des tâches à réaliser.

[746] Le bénéficiaire conserve son statut de demandeur d'emploi. A l'issue de l'évaluation, l'entreprise peut décider de recruter le candidat ou non. Une action de formation préalable au recrutement (AFPR) peut également être proposée, afin d'adapter les compétences du candidat au poste proposé.

Tableau 56 : Part des demandeurs d'emploi seniors dans les prestations d'évaluation (EMT et EMTPR)

	2 010	2 011	2012 *	2010	2011	2012*
Demandeur d'emploi cat A au 31/12						
Effectif total	225 753	197 806	61 857			
part des 45-49	10,1 %	9,8 %	13,2 %	10,5 %	10,4 %	10,5 %
part des 50-54	7,1 %	7,3 %	9,5 %	9,3 %	9,2 %	9,3 %
part des 55-59	3,2 %	3,8 %	5,1 %	8,2 %	9,8 %	10,3 %
part des 60-64 ans	0,2 %	0,2 %	0,4 %	0,5 %	0,7 %	1,5 %
part des 65 ans et plus	0,0	0,0	0,0			
Total part 45 ans et plus		20,5 %	21,1 %	28,1 %		

Source : Calculs mission, données transmises à la mission par Pôle emploi par mail le 12/10/2012

Données transmises par la DARES pour les trois dernières colonnes

2012* : 1er semestre 2012

[747] L'écart constaté en défaveur des seniors en 2011 pour les deux principales prestations d'évaluation s'atténue pour les demandeurs d'emploi de 45-49 ans, lorsqu'il s'agit de leur part dans l'ensemble des prestations d'évaluation. Elle se creuse en revanche pour les demandeurs d'emploi de 55-59 ans, alors que ce sont des prestations adaptées pour le retour à l'emploi des seniors.

[748] Cette tendance prolonge celle observée dans le bilan réalisé sur les prestations EMT pour 2007-2010 où les jeunes sont davantage concernés au regard de leur poids dans la demande d'emploi²⁴⁷.

3.4. Les prestations de méthode : une progression continue de la part des plus de 45 ans

[749] Les prestations de méthode comprennent les prestations Ateliers et stratégies de recherche d'emploi.

²⁴⁷ « Le recours aux prestations destinées aux demandeurs d'emploi », Pôle emploi *Repères & Analyses*, Etudes, n°27, juillet 2011.

Tableau 57 : Part des demandeurs d'emploi seniors dans les prestations de méthode (effectuées en interne et externe)

	2 010	2 011	2012 *
Effectif total	914 290	1 002 984	368 887
part des 45-49	9,0	9,2	13,8
part des 50-54	7,5	8,1	12,3
part des 55-59	5,0	6,6	11,1
part des 60-64 ans	0,4	0,5	1,3
part des 65 ans et plus	0,0	0,0	0,0
Total part 45 ans et plus	21,9	24,5	38,5

Source : Calculs mission, données transmises à la mission par Pôle emploi par mail le 12/10/2012

2012* : 1er semestre 2012

[750] On y observe une progression continue de la part des demandeurs d'emploi de plus de 45 ans.

3.5. Une baisse générale des effectifs bénéficiant des prestations

[751] Pour les années 2010, 2011 et 2012 (si on prolonge la tendance du 1^{er} semestre), les tableaux 1 à 6 montrent une évolution en baisse du nombre global des bénéficiaires des prestations (prestation d'accompagnement, autres prestations, prestations de bilan, prestations d'évaluation), à l'exception des prestations de méthode (Ateliers et Stratégie de recherche d'emploi), toutes deux réalisées en interne.

[752] Cette évolution a sans doute un lien avec le bilan comparatif réalisé pour Pôle emploi sur le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi en difficulté d'insertion, pris en charge par les OPP ou accompagnés par Pôle emploi. Selon cette enquête, 8 mois après leur entrée dans le dispositif, les demandeurs d'emploi pris en charge en novembre 2009 ou mars 2010 occupent plus fréquemment un emploi lorsqu'ils ont été accompagnés par Pôle emploi (43 % contre 38 % pour les OPP) et plus fréquemment un emploi durable (28 % contre 23 %). Une fois tenu compte des différences de profil des populations accompagnées, l'avantage relatif de Pôle emploi se réduit mais persiste²⁴⁸.

[753] Les résultats de l'enquête qualitative menée en 2011 montrent que de manière générale, les services délivrés par les OPP ont été plus personnalisés que ceux offerts par Pôle emploi, mais ont laissé peu de place à des dispositifs innovants en matière d'accompagnement²⁴⁹.

3.6. Les seniors relativement épargnés dans la tendance générale à la baisse des prestations servies

[754] Dans cette baisse, les seniors sont relativement moins affectés, puisque leur part dans les prestations se renforce plutôt sur la période. Mais l'importance de la baisse générale se traduit, comme pour les autres, par la diminution du nombre de seniors bénéficiaires de prestations. Elle se traduit, en outre, dans une sous-représentation des seniors, au regard de leur poids dans la demande d'emploi, dans certaines prestations de bilan et d'évaluation, pourtant adaptées à ces publics.

²⁴⁸ « Le recours aux opérateurs privés de placement pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi en difficulté d'insertion. Le retour à l'emploi à l'horizon de 8 mois », Pôle emploi, *Repères & Analyses*, Etudes, n°35, janvier 2012.

²⁴⁹ « Le recours aux opérateurs privés de placement. Les résultats de l'évaluation qualitative menée en 2011, Pôle emploi, *Repères & Analyses*, Etudes, n°37, février 2012.

4. LA PART DES SENIORS DANS LES AIDES DE POLE EMPLOI (2010-2012)

4.1. Les aides au développement des compétences : dispositifs juridiques

[755] Les aides au développement des compétences sont de quatre sortes : action de formation conventionnée (AFC) ; action de formation préalable au recrutement (AFPR) ; aide individualisée à la formation (AIF) ; préparation opérationnelle à l'emploi (POE).

4.1.1. L'action de formation conventionnée (AFC)

[756] L'action de formation conventionnée par Pôle emploi (AFC) vise à faciliter le retour rapide à l'emploi. Sa mise en œuvre permet de combler un écart entre les compétences détenues par le demandeur d'emploi et les exigences du marché du travail.

[757] Les publics concernés sont les demandeurs d'emploi indemnisés ou non indemnisés, pour lesquels le conseiller Pôle emploi, a diagnostiqué un besoin de formation pour accélérer la reprise d'emploi.

[758] L'action de formation conventionnée devrait amener les connaissances et compétences de demandeurs d'emploi au niveau demandé par le marché du travail :

- en termes de savoir faire (savoir faire techniques, permis C, D, FCOS, langues étrangères),
- en termes de diplômes, notamment pour certaines activités (aide à domicile, travail auprès d'enfants, etc.).

[759] Quand elle est mise en œuvre collectivement, l'action de formation conventionnée se déroule en centre de formation. Mise en œuvre individuellement, l'action de formation conventionnée peut aussi s'inscrire dans un parcours de validation des acquis de l'expérience professionnelle (VAE), dont elle facilite la réussite.

4.1.2. L'action de formation préalable au recrutement (AFPR)

[760] L'action de formation préalable au recrutement (AFPR) est destinée à combler l'écart entre les compétences du demandeur d'emploi et celles que requiert l'emploi qu'il vise.

[761] Les publics concernés sont les demandeurs d'emploi, indemnisé, ayant reçu une proposition d'emploi (CDD de plus de 6 mois à moins de 12 mois) requérant une formation en interne ou en externe pour adapter leurs compétences. Tous les employeurs du secteur privé et du secteur public sont concernés.

4.1.3. L'aide individualisée à la formation (AIF)

[762] L'objectif de cette aide est de personnaliser l'entrée en formation pour mieux tenir compte des besoins des métiers qui recrutent, notamment ceux en tension. Pour ce faire, Pôle emploi cofinance des formations aux côtés des collectivités territoriales ou des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA). Elle permet de financer des projets tels que :

- le succès à un concours permettant d'accéder à une formation longue, notamment dans le secteur sanitaire et social, par exemple pour devenir aide-soignant ou infirmier ;
- la poursuite d'une formation entamée dans le cadre d'un Contrat de sécurisation professionnelle (CSP), sous forme d'un financement relais ;
- le stage d'initiation à la gestion, obligatoire avant de s'installer comme artisan, facultatif pour les futurs commerçants ;
- une formation sur mesure pour des besoins spécifiques de formation n'existant pas dans les catalogues de Pôle emploi et des autres financeurs ;
- une formation partiellement financée par utilisant le DIF (Droit individuel à la formation) du demandeur d'emploi.

4.1.4. La préparation opérationnelle à l'emploi (POE)

[763] Proche dans son principe de l'action de formation préalable au recrutement (AFPR), la préparation opérationnelle à l'emploi (POE) est destinée à combler l'écart entre les compétences du demandeur d'emploi et celles que requiert l'emploi qu'il vise. Les publics concernés sont les demandeurs d'emploi, indemnisé, ayant reçu une proposition d'emploi (CDD d'au moins 12 mois ou CDI) requérant une formation en interne ou en externe pour adapter leurs compétences.

4.2. Une part les demandeurs d'emploi de 45 à 54 ans en augmentation dans certaines aides au développement des compétences

Tableau 58 : Nombre de bénéficiaires des aides au développement des compétences par âges

	2010		2011		2012	
	Effectifs	Part	Effectifs	Part	Effectifs	Part
moins de 26 ans	32 821	29,4 %	33 595	24,3 %	24 309	24,1 %
26-44 ans	58 333	52,3 %	72 388	52,4 %	52 578	52,2 %
45-49 ans	10 492	9,4 %	14 863	10,8 %	10 926	10,8 %
50-54 ans	6 889	6,2 %	10 980	8,0 %	8 068	8,0 %
55-59 ans	2 889	2,6 %	5 966	4,3 %	4 565	4,5 %
60 ans et plus	131	0,1 %	287	0,2 %	296	0,3 %
total	111 555	100,0	138 079	100,0	100 742	100,0
dont AFC						
moins de 26 ans	8 668	16,5	15 239	18,4	9 689	19,2 %
26-44 ans	31 442	60,0	44 453	53,7	26 148	51,9 %
45-49 ans	6 245	11,9 %	10 209	12,3 %	6 351	12,6 %
50-54 ans	4 154	7,9 %	8 034	9,7 %	4 990	9,9 %
55-59 ans	1 810	3,5 %	4 597	5,6 %	3 037	6,0 %
60 ans et plus	78	0,1 %	223	0,3 %	184	0,4 %
total	52 397	100,0	82 755	100,0	50 399	100,0
dont AFPR						
moins de 26 ans	17 050	36,1	12 221	37,9	6 142	39,0 %
26-44 ans	23 746	50,2	15 695	48,7	7 634	48,5 %
45-49 ans	3 385	7,2 %	2 320	7,2 %	1 033	6,6 %
50-54 ans	2 160	4,6 %	1 353	4,2 %	616	3,9 %
55-59 ans	871	1,8 %	613	1,9 %	292	1,9 %
60 ans et plus	44	0,1 %	22	0,1 %	18	0,1 %
total	47 256	100,0	32 224	100,0	15 735	100,0
dont AIF (créée 2011)						
moins de 26 ans			1 388	16,9 %	3 491	17,4 %
26-44 ans			5 026	61,0 %	11 902	59,2 %
45-49 ans			878	10,7 %	2 257	11,2 %
50-54 ans			602	7,3 %	1 572	7,8 %
55-59 ans			324	3,9 %	827	4,1 %
60 ans et plus			17	0,2 %	56	0,3 %
total			8 235	100,0	20 105	100,0
dont POE (créée 2011)						
moins de 26 ans			3 254	39,5 %	4 945	41,2 %
26-44 ans			3 998	48,5 %	5 413	45,1 %
45-49 ans			495	6,0 %	803	6,7 %
50-54 ans			330	4 %	554	4,6 %
55-59 ans			159	1,9 %	272	2,3 %
60 ans et plus			10	0,1 %	25	0,2 %
total			8 246	100,0	12 012	100,0

Source : Calculs mission, données transmises par Pôle emploi par mail le 12/10/2012
2012* premier semestre

[764] La comparaison des données du tableau 55 (nombre de bénéficiaires des aides au développement des compétences par âges) avec la part respective de trois tranches d'âge 45-49 ans, 50-54 ans et 55-59 ans dans la demande d'emploi permet de dégager les tendances suivantes :

- alors qu'elle reste marginale dans les aides à la mobilité, la part des seniors dans les aides au développement des compétences augmente très fortement pour toutes les tranches d'âge : spectaculaire pour les 45 à 49 ans pour ce qui est des actions de formation conventionnées (AFC) et les aides individualisées à la formation (AIF), cette augmentation reste satisfaisante pour la tranche 50-54 ans pour les mêmes aides.
- pour l'AFC, la part des demandeurs d'emploi de 45-54 ans dépasse de deux points leur poids dans la demande d'emploi, en 2011 et 2012. Pour l'AIF, seule la part des demandeurs d'emploi de 45-49 ans dépasse, de moins d'un point, leur proportion dans les DEFM de catégorie A. La part demandeurs d'emploi de 55 ans et plus progresse sur les trois ans mais elle reste, en revanche, toujours en deçà de leur part dans la demande d'emploi (- 5 à 6 points).
- pour l'AFPR et la POE, toutes deux destinées à combler l'écart entre les compétences du demandeur d'emploi et celles que requiert l'emploi qu'il vise, la part des demandeurs d'emploi de 45 ans et plus reste, en-deçà de leur part dans la demande d'emploi.

[765] Pôle emploi a adressé à la mission des données actualisées où les bénéficiaires des aides sont comptabilisées autant de fois qu'ils ont perçu une aide²⁵⁰.

- Ces nouvelles données ne changent pas fondamentalement les constats tirés du tableau 7 pour ce qui est de la POE et de l'AFPR.
- En revanche, ce mode de comptabilisation des bénéficiaires est beaucoup plus favorables pour les jeunes de moins de 26 ans bénéficiaires de l'AFC (23,6 % contre 18,4 %), ce qui dégrade les écarts favorables constatés pour les 45-49 ans par rapport à leur part dans la demande d'emploi en 2011 et 2012 : leur part de 10,7 % dans les bénéficiaires de l'AFC en 2011 et de 10,8 % en 2012, est quasi identique à leur proportion dans la demande d'emploi pour les mêmes années (10,4 et 10,5 %).
- Les propositions ne varient que marginalement pour les autres aides.

²⁵⁰ Courriel du 29/01/2013.

Tableau 59 : Répartition selon l'âge des bénéficiaires des aides au développement des compétences

	Age	Aides développement des compétences				
		AFPR	AFC	AIF	POE	Ensemble
2010	moins de 26 ans	25 660	14 870	160	-	40 690
		35,8%	20,6%			
	de 26 à 44 ans	36 150	42 990	440	-	79 580
		50,4%	59,6%			
	de 45 à 49 ans	5 250	7 470	70	-	12 790
		7,3%	10,3%			
	de 50 à 54 ans	3 300	4 810	40	-	8 150
		4,6%	6,7%			
	de 55 à 59 ans	1 300	1 980	10	-	3 290
		1,8%	2,7%			
	60 ans ou plus	70	70	-	-	140
		0,1%	0,1%			
	Total	71 730	72 190	720	-	144 640
2011	moins de 26 ans	17 150	22 100	3 230	4 710	47 190
		37,8%	23,6%	16,4%	40,1%	
	de 26 à 44 ans	21 930	49 780	12 020	5 580	89 310
		48,3%	53,1%	61,0%	47,5%	
	de 45 à 49 ans	3 340	10 070	2 170	720	16 300
		7,4%	10,7%	11,0%	6,1%	
	de 50 à 54 ans	2 020	7 460	1 450	490	11 420
		4,5%	8,0%	7,4%	4,2%	
	de 55 à 59 ans	900	4 230	800	220	6 150
		2,0%	4,5%	4,1%	1,9%	
	60 ans ou plus	30	170	40	20	260
		0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	
	Total	45 370	93 810	19 710	11 740	170 630
1er semestre 2012	moins de 26 ans	8 710	15 070	5 760	6 740	36 280
		38,6%	24,8%	15,9%	41,8%	
	de 26 à 44 ans	10 970	31 000	21 880	7 220	71 070
		48,6%	50,9%	60,3%	44,8%	
	de 45 à 49 ans	1 550	6 570	4 090	1 070	13 280
		6,9%	10,8%	11,3%	6,6%	
	de 50 à 54 ans	880	5 080	2 850	730	9 540
		3,9%	8,3%	7,9%	4,5%	
	de 55 à 59 ans	420	3 010	1 560	330	5 320
		1,9%	4,9%	4,3%	2,0%	
	60 ans ou plus	30	150	140	30	350
		0,1%	0,2%	0,4%	0,2%	
	Total	22 560	60 880	36 280	16 120	135 840

Source : courriel de Pôle emploi à la mission du
29 janvier 2013-02-01SID et FNA / Pôle emploi
DESP

Champ : France entière

Note : Les bénéficiaires sont comptabilisés autant de fois qu'ils ont perçu une aide

4.3. Cette augmentation intervient dans un contexte d'interrogation sur le niveau des aides

[766] Le tableau 7 révèle une augmentation des dépenses d'aides de Pôle emploi en faveur des demandeurs d'emploi en 2010-2011 et une prévision du maintien de la hausse pour 2012 (si on prolonge la tendance du 1^{er} semestre 2012). Dans une réponse à la mission d'information parlementaire, Christian Charpy, le directeur général de Pôle Emploi, avait évoqué une possible réduction des crédits consacrés à ces aides, constatant que leur prescription par les conseillers déclinait. Dans les réponses faites aux députés, le ministre du Travail et le directeur général actuel de Pôle Emploi se veulent rassurants : « *les aides à la reprise d'activité sont maintenues et seront mobilisées tout particulièrement dans le cadre de l'accompagnement renforcé* »²⁵¹.

4.4. L'aide à la reprise ou création d'entreprise (ARCE)

4.4.1. Les dispositifs juridiques

[767] Les aides financières dont les demandeurs d'emploi peuvent bénéficier se destinent à faciliter le lancement de leur projet de création d'entreprise.

[768] S'ils touchent l'allocation de retour à l'emploi (ARE), deux possibilités leur sont ouvertes :

- le versement d'un capital qui correspond à une partie des allocations restant dues - l'ARCE ;
- le maintien des allocations.

[769] L'ARCE constitue une aide financière concrète : 45% du montant du reliquat des allocations à la date de début de l'activité. Cette aide est versée en deux fois :

- le premier versement à la date de début d'activité ;
- le second six mois après.

[770] Depuis le 1^{er} janvier 2013, l'aide à la reprise ou création d'entreprise (ARCE) est repassée à 50 % du montant du reliquat des allocations à la date du début d'activité²⁵².

[771] Mais pour bénéficier de cette aide, le demandeur d'emploi doit avoir obtenu l'Aide aux Chômeurs Créateurs ou Repreneurs d'Entreprises (ACCRE). S'il choisit l'ARCE, il ne reçoit plus d'allocations. Si toutefois son entreprise venait à fermer, le demandeur d'emploi pourrait récupérer le reliquat de ses droits sous réserve que ses droits ne soient pas prescrits

[772] Le maintien des allocations constitue un autre moyen financier d'accompagner le demandeur d'emploi dans la création de son entreprise.

[773] Dans la limite de la durée de ses droits, le demandeur d'emploi peut bénéficier de ce dispositif pendant quinze mois, correspondant à quinze versements mensuels d'allocations - en continu ou en discontinu (à noter : pour les personnes âgées de 50 ans et plus la limitation à 15 mois ne s'applique pas).

²⁵¹. Rapport d'information déposé par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur la mise en œuvre des conclusions du rapport d'information (n° 4098) du 15 décembre 2011 sur l'évaluation de la performance des politiques sociales en Europe, présenté par MM. Michel HEINRICH et Régis JUANICO, Députés, 18 octobre 2012.

²⁵² Courriel de Pôle emploi à la mission du 29/01/2013.

4.4.2. Les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans sous-représentés parmi les bénéficiaires de l'aide à la reprise ou création d'entreprise (ARCE)

Tableau 60 : Les bénéficiaires de l'ARCE en 2010 et 2011

	2010			2011			2012*		
Age	hommes	hommes	hommes	hommes	femmes	total	hommes	femmes	total
moins de 26 ans	7%	7%	7%	7%	10%	8%			
26-29 ans	17%	18%	18%	18%	18%	18%			
30-39 ans	37%	37%	37%	37%	36%	37%			
40-49 ans	27%	26%	26%	26%	26%	26%			
50 ans ou plus	11%	11%	11%	11%	10%	11%	11%	11%	11%
total	100%	100%	100%	100%	100%	100%			
	71%	70%	70%	70%	30%	100%			
	80470	77740	77740	77740	32760	110500			

Source : Données transmises par Pôle emploi par mail le 12/10/2012 et le 29/01/2013 pour les chiffres 2012. 2012* premier semestre

[774] Avec une part de 17,5% des DEFEM de 2010 et de 19 % des DEFEM de 2011 (données au 31 décembre de chaque année), les demandeurs d'emploi de plus 50 ans sont sensiblement moins présents dans les bénéficiaires de l'ARCE que les autres catégories d'âge. Les données concernant le premier semestre 2012 prolongent les tendances 2010 et 2011²⁵³.

4.5. Les aides à la mobilité ne concernent que peu les demandeurs d'emploi de 45 ans et plus

[775] De façon générale, ces aides ne concernent que peu les demandeurs d'emploi âgés de 45 ans et plus, du fait de leur nature même, et sont principalement mobilisées en faveur des jeunes.

[776] Il y a trois catégories d'aides à la mobilité :

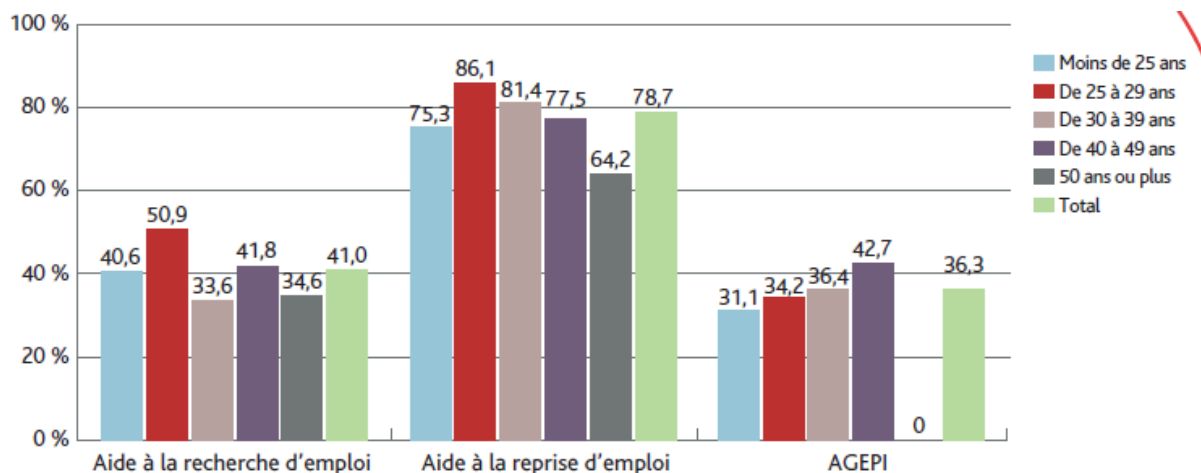
- les aides à la recherche d'emploi : 70 000 bénéficiaires en 2010 et 63 000 en 2011 (aides au permis de conduire, bons de déplacement et bons SNCF représentent la grande majorité de ces aides) ;
- les aides à la reprise d'emploi : 56 000 en 2010, 57 500 en 2011 (aides au déplacement et aides au déménagement représentent la grande majorité) ;
- les aides spécifiques à la reprise d'emploi (2800 bénéficiaires en 2011, aides à la garde d'enfants).

²⁵³ Dans un courriel du 29/01/2013 les responsables de Pôle emploi nous signalent « que 20 % des nouveaux dirigeants ont 50 ans ou plus dans l'année de la création de leur entreprise dont 24 % des créateurs seniors étaient demandeurs d'emploi avant la création (source APCE) ».

[777] Une enquête réalisée pour Pôle emploi auprès des demandeurs d'emploi pour lesquels une aide à la mobilité a été attribuée au cours des mois de septembre et octobre 2011, montre que près de 78,8 % des bénéficiaires des aides à la reprise d'emploi occupent un emploi six mois après leur attribution ; 41 % pour les aides à la recherche d'emploi et 36,3 % pour l'aide à la garde d'enfants pour parents isolés²⁵⁴. Le taux de retour à l'emploi très important pour les aides à la reprise d'emploi s'explique par le fait que celles-ci sont versées lorsque le demandeur d'emploi a déjà trouvé un emploi.

[778] Ces taux de retour à l'emploi diffèrent en fonction de l'âge. Les 25 à 29 ans affichent les taux de reclassement les plus élevés pour l'aide à la reprise ou à la recherche d'emploi (cf. graphique 2). L'aide à la garde d'enfants pour les parents isolés (AGEPI) se démarque des autres aides avec des taux de reclassement qui augmentent avec l'âge en atteignant leur maximum pour la classe 40 à 49 ans (42,7 %).

Graphique 2 : Taux de reclassement à 6 mois selon le type d'aide et l'âge



Source : « Aides à la mobilité géographique, un accès à 'emploi durable facilité », Pôle emploi, Repères & Analyses, Etudes, n°48, décembre 2012.

[779] Selon la même enquête, l'analyse « toute chose égale par ailleurs » met en évidence le handicap que représente l'âge, que ce soit pour l'aide à la reprise d'emploi ou à la recherche d'emploi. (tableau 9).

Tableau 61 : Ecart de probabilité de retour à l'emploi selon l'âge

	AIDES À LA REPRISE D'EMPLOI	AIDES À LA RECHERCHE D'EMPLOI
Moins de 25 ans	-2 points	-4 points
30-39 ans	-4 points	-12 points
40-49 ans	-5 points	-2 points
50 ans ou plus	-13 points	-13 points

Source : « Aides à la mobilité géographique, un accès à 'emploi durable facilité », Pôle emploi, Repères & Analyses, Etudes, n°48, décembre 2012.

²⁵⁴ « Aides à la mobilité géographique, un accès à 'emploi durable facilité », Pôle emploi, Repères & Analyses, Etudes, n°48, décembre 2012.

4.6. Une illustration des prestations servies aux seniors : Pôle Emploi Ile-de-France, direction territoriale du Val d'Oise

[780] La mission a rencontré le 11 octobre 2012 la directrice territoriale de Pôle Emploi Val d'Oise²⁵⁵. Elle a été destinataire de données SIAD²⁵⁶ à fin août 2012.

[781] Dans le département de Val de Marne, les plus de 50 ans constituent 21,4 % de l'ensemble des demandeurs d'emploi. Au sein de cette catégorie, les femmes seniors forment 47,7 % de l'ensemble.

Tableau 62 : Répartition par âge et par sexe des demandeurs d'emploi en Val d'Oise

	Hommes	Femmes	Total	Part des Femmes
Moins de 25 ans	5 412	5 094	10 506	48,5%
25 à 49 ans	28 477	27 223	55 700	48,9%
50 ans et plus	9 450	8 605	18 055	47,7%
Tous âges	43 339	40 922	84 261	48,6%

Source : Pôle emploi : Fiche d'identité du Pôle emploi Direction territoriale du Val d'Oise

[782] Dans ce département, les DETLD (durée de chômage supérieure à eux ans) constituent 31,1 % des effectifs. Ce sont les seniors de 50 ans et plus qui connaissent la durée d'inscription la plus longue avec 52 % des inscrits depuis 12 mois et plus ; 38,6 % depuis 24 mois et plus.

Tableau 63 : Durée d'inscription par âge des demandeurs d'emploi en Val d'Oise

	< 6 mois	6 à 11 mois	12 à 23 mois	24 à 35 mois	36 mois et +	total
50 ans et +	5 047	3 625	3 772	2 302	3 309	18 055
Total	34 877	19 466	15 389	6 478	8 051	84 261
%	14%	19%	25%	36%	41%	21%

Source : Pôle emploi : Fiche d'identité du Pôle emploi Direction territoriale du Val d'Oise

	< 6 mois	6 à 11 mois	12 à 23 mois	24 à 35 mois	36 mois et +	Total	DELD
<25 ans	6 265	2 696	1 244	229	72	10 506	14,7%
25 à 49 ans	23 565	13 145	10 373	3 947	4 670	55 700	34,1%
50 ans et plus	5 047	3 625	3 772	2 302	3 309	18 055	52,0%
total	34 877	19 466	15 389	6 478	8 051	84 261	35,5%

Source : Pôle emploi : Fiche d'identité du Pôle emploi Direction territoriale du Val d'Oise

²⁵⁵ Compétence géographique : département Val d'Oise.

²⁵⁶ Traitement d'informations indirectement nominatives dénommé « Système d'information d'aide à la décision ».

4.6.1. Le plan en faveur des demandeurs d'emploi de très longue durée en Val d'Oise

[783] D'après les informations transmises à la mission²⁵⁷, le plan d'action DETLD du Val d'Oise (2011-2012) a concerné 8000 demandeurs d'emploi au chômage depuis au moins deux ans en Val d'Oise. Parmi eux, 41 % sont de plus de 50 ans et 5 % de moins de 27 ans. Pour réaliser ce plan, les conseillers ont été outillés par « des repères et des leviers d'action à partir de trois critères d'analyse du profil des demandeurs d'emploi » : tranche d'âge, niveau de qualification et durée d'inscription. En conséquence, trois parcours de « droit commun » ont été proposés aux demandeurs d'emploi ; appui, accompagnement et recherche accélérée. Les DETLD tous âges se sont répartis à 68 % en accompagnement, 12 % mobilité vers emploi, éloigné de l'emploi, cumul difficultés sociales et emploi.

[784] À ce jour, la Direction territoriale du Val d'Oise a une connaissance fine des publics entrés dans le dispositif et des prestations servies en 2011 et mobilisables en 2012. La comparaison du nombre de bénéficiaires en 2011 et le nombre de places finançables en 2012 révèle « une diminution drastique du volume de prestations mobilisables par les agences (environ la moitié du réalisé de 2011). Outre la diminution de l'enveloppe financière, la comparaison avec d'autres départements fait conclure à des prestations « plus chères » dans ce département.

	Consommation 2011	Volumes 2012 finançable
CAP Nouvelle prestation pas de repère consommation 2011		79
CPP en fonction nombre BCA 2011	1224	528
EPCE (manque le niveau de consommation 2011)		233
OPCE Pas de prestations 2011		110
OE Accompagnement Recherche Emploi	4751	2363
TVE	911	503
STR	190	57
ATE	21361 bénéficiaires	* 836 sessions
		*Si session à 12 participants (remplissage exceptionnel !) 10032 participants

Source : Pôle emploi- Direction territoriale du Val d'Oise : Plan d'action DETLD / DT 95. Document transmis à la mission le 12 octobre 2012

[785] La Direction territoriale ne dispose pas encore de données sur les sorties du dispositif.

4.6.2. Part des seniors dans les prestations servies en Val d'Oise

[786] Il n'y a pas eu de plan d'action seniors, mais une utilisation des outils de droit commun : utilisation plus importante des prestations d'accompagnement et contrats aidés (CIE, CAE).

[787] Le tableau de répartition des bénéficiaires inscrits par prestation révèle un écart de 4 points entre la part des 50 ans et plus dans le total des prestations (18 %) et leur part dans l'ensemble des demandeurs d'emploi du département (22 %). Si cette part est relativement élevée pour les prestations de méthode (21 %), elle est en revanche bien moindre pour les prestations « évaluations » (10 %), « appui social » (12 %) et CPP et BCA (14 %).

²⁵⁷ Document du 11/10/2012 : Plan d'action DETLD / DT 95.

Tableau 64 : Part des seniors dans les prestations servies par Pole emploi Val d'Oise

95 VAL-D'OISE Nombre de bénéficiaires inscrits 2012	PRESTATIONS		
	50 ans et +	TOTAL	PART DES SENIORS
TOTAL DES PRESTATIONS	5 864	32 549	18%
Méthode	2 255	10 494	21%
Evaluations	205	2 016	10%
Accompagnements (hors CPP ET BCA)	3 172	18 382	17%
CPP ET BCA	131	952	14%
Appui social	66	535	12%
Non déterminé	35	170	21%

Source : Pôle emploi : Fiche d'identité du Pôle emploi Direction territoriale du Val d'Oise

[788] De même, la part des seniors dans les MER présente un écart de 5 points avec leur proportion dans les demandeurs d'emploi du département. Cet écart atteint 10 points lorsqu'il s'agit de MER+.

Tableau 65 : Part des seniors dans les mises en relation effectuées par Pole emploi Val d'Oise

VAL-D'OISE 2012	MISES EN RELATION		
	50 ans et +	TOTAL	PART DES SENIORS
Demandes de convocation	233	1 144	20%
MER	53 987	312 739	17%
MER+	1 468	12 038	12%

Source : Pôle emploi : Fiche d'identité du Pôle emploi Direction territoriale du Val d'Oise

5. UNE DEMARCHE SPECIFIQUE A DESTINATION DES CADRES : ATOUTS CADRES

5.1. Une prestation confiée à des opérateurs externes par Pôle emploi

[789] La prestation « Atouts Cadres » est mise en place par Pôle emploi depuis le 1^{er} août 2010. Elle répond à la nécessité de proposer aux demandeurs d'emploi cadres une réponse spécifique à leurs besoins et de garantir la délivrance d'un service adapté, en complément de l'offre de services existante²⁵⁸.

[790] Sans s'y substituer, cette nouvelle prestation tient compte de la fin de la co-traitance avec l'APEC depuis avril 2010. « Atouts Cadres » vise également à accroître la capacité de placement de Pôle emploi dans les régions et agglomérations identifiées comme ayant un volume important de DEFM cadres (supérieur à 5 %)²⁵⁹.

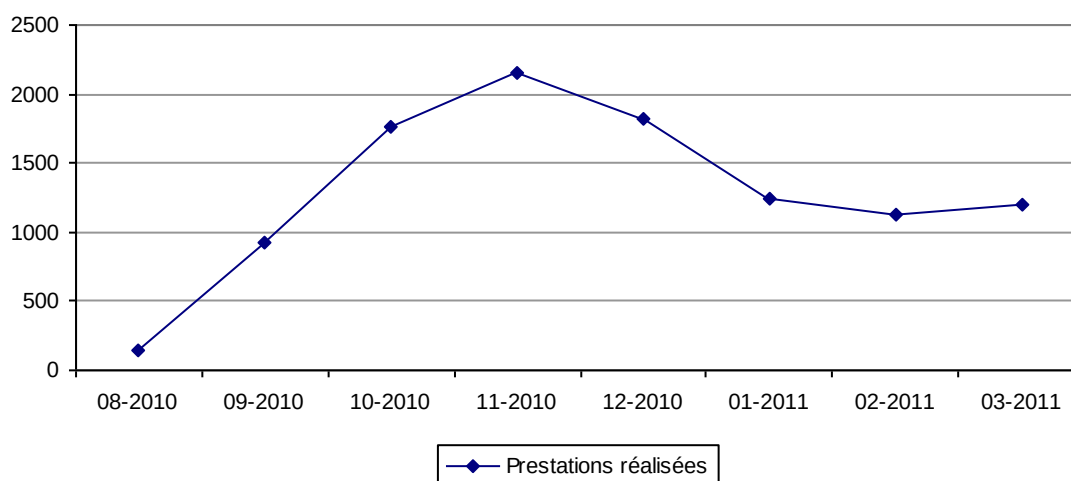
[791] Cette prestation est confiée à des opérateurs externes ayant une expertise dans le domaine du placement des cadres. Ces opérateurs externes sont désignés suite à un appel d'offres lancé pour un marché de deux ans, reconductible deux fois une année.

²⁵⁸ Les informations concernant la prestation « Atout Cadres » et son évaluation en cours proviennent de la note du 28 novembre 2011 des deux directions Stratégie, veille et affaires internationales et Etudes, statistiques, à destination du Comité d'évaluation du 6 décembre 2011.

²⁵⁹ Les régions identifiées par Pôle emploi sont : Ile de France – Bretagne – Aquitaine – Midi Pyrénées – Rhône Alpes – Provence Alpes Côte d'Azur – et les agglomérations de Lille – Nantes – Montpellier et Strasbourg.

- [792] La prestation « Atouts Cadres » s'adresse aux demandeurs d'emploi cadres, sans conditions d'indemnisation, disponibles immédiatement et en recherche d'un CDI, orientés vers un parcours d'accompagnement, ayant cotisé à une caisse cadre ou justifiant d'une expérience professionnelle dans laquelle ils ont exercé des responsabilités ou des fonctions d'encadrement.
- [793] Depuis juillet 2010, une attention particulière est portée à la situation des cadres demandeurs d'emploi de longue durée, des cadres seniors, des cadres recherchant un emploi sur des métiers et/ou fonctions sur lesquels le taux d'écoulement est faible, les cadres exerçant une activité professionnelle réduite (missions de conseil par exemple). Le marché s'élève à 70 000 places.
- [794] À l'issue de la procédure de marché public déclenchée à l'été 2010, cinq opérateurs externes se répartissent la prestation.
- [795] Ce dispositif a débuté en août 2010. Sa mise en place s'est faite progressivement avec un volume d'entrées de 6 600 demandeurs d'emploi entre août et décembre 2010. Les entrées ont atteint un maximum en novembre et décembre 2010 avec respectivement 2 140 et 1 840 entrées. Puis à partir de janvier 2011, le nombre d'entrées mensuelles s'est stabilisé autour de 1 200 personnes.

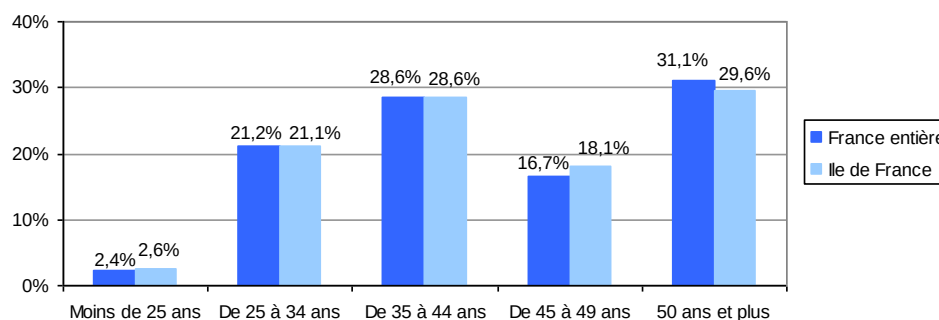
Graphique n° 3 : Evolution des entrées dans le dispositif « Atouts Cadres »



Source : Pôle emploi

- [796] Le suivi des bénéficiaires d'« Atouts cadres » est réalisé par plusieurs opérateurs externes. Les deux opérateurs les plus sollicités pour ce dispositif sur l'ensemble du territoire ont 24 % des bénéficiaires (respectivement 33 % en Ile de France) pour le premier et 18 % des bénéficiaires (respectivement 24 % en Ile de France) pour le second.
- [797] Ce dispositif s'adresse à des personnes ayant déjà de l'expérience et des qualifications d'où une population relativement âgée. Dès lors, les personnes âgées de 50 ans et plus représentent 31 % des bénéficiaires au 31 décembre 2010 (30 % en IDF) pour seulement 2,4 % des demandeurs de moins de 25 ans (2,6 % en IDF). La population accompagnée dans le dispositif « Atouts cadres » est composée aussi d'un part importante de chômeurs de longue durée 35,8 % (35,6 % en IDF).

Graphique n° 4 : Répartition des bénéficiaires d' « Atouts cadres » par classe d'âge



Source : Pôle emploi

[798] À la demande du comité d'évaluation de Pôle emploi, le dispositif « Atouts Cadres » sera évalué (échéance décembre 2012). L'évaluation porte sur deux volets complémentaires :

- l'évaluation qualitative des modalités de mise en œuvre du recours aux opérateurs externes et des accompagnements : processus d'orientation des publics, spécificités des accompagnements et d'innovation, le rôle des opérateurs et les interactions avec Pôle emploi ;
- l'évaluation quantitative du contenu et des effets des accompagnements sur la sortie du chômage en comparaison avec les accompagnements mis en œuvre par Pôle emploi en direction de populations équivalentes.

[799] L'évaluation du dispositif « Atout Cadres » n'est pas encore disponible à ce jour.

5.2. Une appréciation différenciée de la prestation par deux des opérateurs interrogés

[800] Dans la mesure où les seniors représentent une part importante des publics ciblés par ce programme, la mission a rencontré de deux OPP chargés de la mise en œuvre. Il s'agit de l'OPP Alpha et de l'OPP Beta du site de Cergy. Leur appréciation des résultats d'Atout Cadres n'est pas concordante.

[801] Pour Alpha²⁶⁰ qui s'était positionnée sur deux lots, ce marché ne produit pas les résultats escomptés ; dans la mesure où Pôle emploi leur adresse de demandeurs d'emploi de longue durée de plus de 55 ans.

[802] Beta, mandataire pour un groupement temporaire composé de 2 centres interinstitutionnels de bilans de compétences (CIBC), trois entreprises de recrutement et conseil dont une spécialisée en création d'entreprises, a emporté le marché pour deux départements. Les publics, plus de 3000 à ce jour, sont majoritairement des cadres seniors 50+. Le taux de retour à l'emploi « déclaratif consultant » est de 35 % à l'instant t²⁶¹.

[803] La responsable de Beta s'interroge sur la pertinence de la différenciation par tranche d'âges dans la mesure où elle estime que d'autres facteurs comme la mobilité géographique, la composition familiale, le secteur d'activités, peuvent être davantage déterminants dans le non-retour à l'emploi.

²⁶⁰ Rencontre du 16 juillet 2012

²⁶¹ Rencontre du 11 septembre 2012.

5.3. Les autres prestations à destination des cadres

5.3.1. Les prestations spécifiques OPP Alpha et OPP Beta pour les salariés en emploi

- [804] Les deux intermédiaires de l'emploi ont mis en place des prestations à destination des salariés en emploi souhaitant maintenir leurs compétences ou se réorienter. Ces prestations qui ne sont pas uniquement réservées aux cadres, correspondent par leur intitulés et leur contenu aux demandes des seniors. Elles permettent aux seniors de bénéficier d'une aide à l'abri du regard de leur entreprise et donc, sans courir le risque d'être estampillés « salariés à problème ». C'est le cas de la prestation « bilan de compétences mi-carrière » de Beta ou de la prestation « prochaine étape » qui a bénéficié à 1500 personnes depuis un an et qui les prépare à l'entretien de mi-carrière prévu à 45 ans.
- [805] Alpha a également mis en place une prestation spécifique pour des cadres rencontrant des difficultés de recherche d'emploi depuis plus d'un an (donc des seniors, nous dit le responsable Alpha, ou bien des personnes ayant connu des ruptures dans leur parcours).
- [806] Le fil conducteur de cette prestation qui existe depuis moins d'un an la rapproche de celles que la mission a pu identifier dans le programme Perspective 50+ : redonner confiance à des personnes qui parfois cumulent plusieurs années de recherche d'emploi. Le très faible nombre de bénéficiaires (73 personnes), avec une durée moyenne de production de 9h30min et un coût moyen par bénéficiaire de 2000€, ne permet toutefois pas d'oser une comparaison adéquate entre les deux prestations²⁶².
- [807] Sur l'ensemble des cadres interrogés ayant bénéficié des services d'Alpha au titre de la sécurisation des parcours professionnels, les 4 indicateurs clés recueillies par Alpha à la fin août révèlent un taux élevé de satisfaction :
- 75 % des cadres se déclarent satisfaits ou très satisfaits de la prestation dans sa globalité.
 - 70 % des cadres se déclarent satisfaits ou très satisfaits de la démarche.
 - 80 % des cadres se déclarent satisfaits ou très satisfaits de l'expertise.
 - 75 % des cadres se déclarent satisfaits ou très satisfaits du contenu du service.
- [808] Les services d'Alpha notent toutefois une légère baisse de la satisfaction de l'item « démarche », du fait de l'importante demande depuis quelques mois. Alpha démarrera courant 2013 une offre dédiée au public senior pour répondre à cette recrudescence²⁶³.

5.3.2. Les prestations proposées par les agences cadres de Pôle emploi

- [809] La mission a visité l'Agence Pôle emploi Cadres Nanterre le 19 juillet 2012.
- [810] Selon la directrice de l'agence, la prise en charge spécifique des cadres au sein de Pôle emploi s'est effectuée en deux phases :
- d'abord, un réseau interne d'identification des demandeurs d'emploi cadres lors de leur inscription dans les agences tous public ;
 - ensuite, des sites dédiés aux cadres, pour réunir toute la chaîne au même endroit, de l'inscription à l'accompagnement et en passant par l'indemnisation.
- [811] Dans les années 1990, les agences cadres étaient consacrées au suivi des demandeurs d'emploi. Avec la mise en place du suivi mensuel personnalisé (SMP), les agences cadres prenaient en charge la population cadre pour assurer leur accompagnement mais conservaient l'accueil de l'ensemble des demandeurs d'emploi et pas seulement des cadres. Par la suite, les sites de plein exercice ont été chargés de l'accueil des cadres dans certaines régions.

²⁶² Résultat : 22 personnes dans l'emploi court ou stable, 10 personnes entrées dans une dynamique de recherche d'emploi.

²⁶³ Documents fournis par la Direction générale d'Alpha. Courriel du 21/09/2012.

- [812] L'agence cadre, en activité depuis septembre 2011, emploie 24 agents réparties dans deux équipes se consacrant aux demandeurs d'emploi et aux entreprises. Sa création se justifie, selon sa directrice, par les spécificités de la problématique de recherche d'emploi des cadres : l'emploi recherché ne relève forcément pas du salariat et les demandeurs d'emploi ont un apport spécifique dans les ateliers méthode pour aider d'autres cadres en recherche d'emploi.
- [813] Au sein de cette catégorie, les seniors présentent une spécificité dans la spécificité. Ils ont souvent une longue expérience et avec le chômage, ils perdent leurs repères. Ils rencontrent des difficultés à se positionner comme offreur de services. Ils sont en attente de propositions. Ils ont donc besoin d'un travail de « coaching » pour faire le deuil de l'emploi précédent. Avec eux, on explore aussi les pistes hors salariat, par exemple le management de transition, car l'embauche des plus de 50 ans n'est pas vraiment à l'ordre du jour dans les entreprises. Pour s'adapter à cette donne, l'agence qui compte 32 % de seniors (plus de 50 ans) parmi ces 3 290 demandeurs d'emploi²⁶⁴, organise des rencontres entre pairs, adapte le contenu des prestations et leur propose au-delà de l'emploi salarié, des missions sous forme de portage, etc.²⁶⁵
- [814] On propose aux seniors de toutes catégories un entretien de suivi dès le premier mois avec dès cet instant des propositions d'accompagnement, par exemple des ateliers expertise / management de la transition. Au cours de cet entretien, des cadres sont choisis après diagnostic par les conseillers d'un cumul de freins pour être envoyés vers « atout cadres » en fonction du cahier des charges des prestataires. C'est donc bien des publics présentant des problèmes multiples qui sont orientés vers les OPP pour un travail plus régulier et plus rapproché.
- [815] En prestation interne, l'agence met en place des actions de recrutement spécifiques aux seniors, sous forme de « job dating » ou « rencontres de l'emploi seniors » avec présentation de profils seniors ; ou encore des clubs seniors (trois dans le département) ; des ateliers cadres « travailler autrement » (formes alternative au CDI) ; des ateliers primo-arrivants « atout seniors » ou « activité réduite » ou de coaching, en partenariat avec la Maison de l'Emploi (co-financement FSE)²⁶⁶.

5.3.3. Les clubs seniors : quelle réalité ?

- [816] Le Plan d'action 2008-2010 en faveur des seniors prévoit, dans sa mesure 8, la mise en place de clubs de chercheurs d'emploi seniors dans les bassins d'emploi urbains à forte densité de seniors (entre 50 et 70 agglomérations urbaines mobilisées).
- [817] L'objectif poursuivi est de dynamiser la recherche d'emploi des seniors en mobilisant les prestations de groupe, créer de la solidarité et de la synergie, éviter le repli sur soi et la perte de sentiment d'appartenance.
- [818] Les clubs sont des lieux de recherche active et des laboratoires pour tisser / développer les réseaux : contacts avec les entreprises et les branches professionnelles, organisation de journées de recrutement, partenariat avec les entreprises de travail temporaires visant à recueillir 100 % des offres d'emploi utiles aux seniors.
- [819] La méthode employée par Pôle emploi consiste à dynamiser et à mutualiser des recherches pour le compte des seniors membres du club, afin de faire gagner du temps aux participants qui bénéficient de l'expérience, de la connaissance des pairs. Le conseiller animateur du club s'appuie sur un senior « moteur » pour bénéficier d'un co-animateur. Il appuie les candidatures des participants dès lors que l'un d'entre eux intéresse un recruteur (délai de réflexion, 2° entretien,...) et valorise la candidature. Il monte des actions sur mesure.
- [820] Les outils prévus à cet effet sont : une plaquette générale de promotion de l'emploi des seniors, une plaquette spécifique sur les profils du Club, ainsi que la mise en ligne des profils sur le site de Pôle emploi régional / espace Employeurs.

²⁶⁴ Catégorie A, données brutes DEFM mai 2012.

²⁶⁵ La part des seniors, cadres ou non cadres, est d'environ 23 % dans les Hauts-de-Seine.

²⁶⁶ Document remis à la mission lors de la rencontre du 19 juillet 2012.

- [821] Deux indicateurs de suivi sont prévues pour cette prestation spécifique : il s'agit d'une part du nombre de clubs par agglomération et du taux de sortie et délai de sortie des seniors
- [822] En Val d'Oise, à la suite d'une phase d'identification de problématiques spécifiques seniors dans 7 des 13 agences locales d'emploi du département, deux agences ont mis en place des clubs de demandeurs d'emploi seniors (Taverny et Sarcelles). L'Agence cadres de Cergy, quant à elle, propose le même type de club mais réservé aux cadres. Les agences d'Ermont/ Montmorency et d'Herblay prévoient une ouverture de clubs seniors pour début 2013 et à l'Agence de Gonesse, un groupe de travail est en cours pour le montage d'une offre de services dédiée.
- [823] D'après les témoignages réunis par la mission, les clubs seniors semblent réunir principalement des cadres seniors en recherche d'emploi.
- [824] La mission a été destinataire d'une fiche-outil à destination des conseillers-animateurs de l'Agence de Sarcelles, réunissant les informations pratiques et les prestations les plus adaptées aux seniors.
- [825] Elle a pu également analyser le contenu de l'atelier « valoriser son image, public spécifique senior » déployée à l'Agence cadres de Cergy. L'animation de cet atelier est prévue par un conseiller pour un groupe de 12 à 20 personnes.
- [826] D'après la directrice de l'agence²⁶⁷, cette offre de services est bien accueillies par les demandeurs seniors qui se sentent pris en compte dans leur problématique de « seniors ». Le travail sur les objections les intéresse plus particulièrement (la proposition étant faite lors d'un entretien, les demandeurs d'emploi s'expriment volontiers sur le contenu proposé).
- [827] À l'issue de l'atelier, le conseiller recueille les besoins de prestations présentées et prescrit en direct. Les objectifs assignés à cette prestation sont :
- pour les demandeurs d'emploi, permettre aux participants de transformer les "a priori" en valeur ajoutée ; mutualiser les expériences réussies ; acquérir une meilleure connaissance de l'offre de services de Pôle Emploi
 - pour l'Agence Pôle emploi : fiabiliser et connaître son fichier pour recueillir des profils pour la recherche d'offres ciblées (ROC) ; alimenter les prestations interne ou externe CADRES ou Cap vers l'entreprise.
- [828] La mission n'a pas connaissance d'un bilan spécifique des clubs seniors réalisé par Pôle emploi. L'agence cadres de Nanterre, avec trois clubs à Courbevoie, Nanterre et Antony, lui a fait part de 50 à 56 % de taux de sortie vers l'emploi pour 2011 et la mi-2012, pour les participants aux clubs seniors²⁶⁸.

²⁶⁷ Courriel du 12/10/2012.

²⁶⁸ Document fourni lors de la rencontre de la rencontre du 19 juillet 2012.

Site Pôle emploi, publié le 5 juin 2012

« L'accompagnement à l'emploi avec le Club Seniors

Chaque année, des seniors choisissent d'adhérer à des Clubs Senior au sein de Pôle emploi. Au programme, partage d'expériences, perfectionnement de leurs techniques de recherche d'emploi, soutien mutuel... Une pratique humainement enrichissante.

Rencontre avec Cécile Gardes, responsable du Club Senior à l'A2S de Montpellier. Elle revient sur sa 1ère année d'existence.

Quels sont les critères pour intégrer un Club Seniors ?

« Les demandeurs d'emploi qui ont 50 ans et plus peuvent demander à leur conseiller d'intégrer un Club Senior pour une période de 3 mois. Après vérification de la pertinence de cette prestation au cas par cas, les seuls critères sont la disponibilité et la motivation car le rythme est intensif ! Au-delà de l'accompagnement qui a lieu dans nos locaux, en parallèle, nos seniors sont également en recherche active et assidue d'un emploi. Par ailleurs, leur projet professionnel doit être défini afin que l'atelier soit efficace. »

Quel est l'objectif au bout des trois mois ?

« Que chacun trouve un emploi correspondant à son projet professionnel ! Tout au long des ateliers nous essayons de leur donner les clés pour réaliser une recherche d'emploi dans les meilleures conditions. Depuis le lancement du Club, nous avons accueilli 30 personnes. Parmi elles, 13 ont repris un poste et 6 passent encore des entretiens d'embauche. C'est un résultat que nous voulons améliorer, et pour cela, nous enrichissons l'accompagnement et les ateliers. »

Concrètement, quelles sont les actions que vous mettez en place au sein des ateliers ?

« Tout d'abord nous travaillons sur la confiance en soi. Chacun fait le point sur les compétences acquises au cours de leur carrière professionnelle. Cela leur permet de regrouper un certain nombre d'informations dont ils auront besoin pour construire leurs outils de recherche d'emploi. En effet, nous les accompagnons dans la rédaction de leur lettre de motivation et agrémentons ensemble leur CV. Il ne s'agit pas de répéter ce qu'ils savent déjà faire mais de les guider pour que leur candidature corresponde à l'offre d'emploi proposée. Pour que les demandeurs d'emploi soient dans un cas concret nous simulons également des entretiens d'embauche. L'entretien se passe soit avec nous, soit, les demandeurs d'emploi forment un binôme : l'un devient l'employeur, l'autre le candidat. L'idée est de revoir avec eux tous les outils existants pour la recherche d'emploi mais également leur montrer comment ils peuvent valoriser un CV, comprendre une annonce, adapter leur candidature à une offre d'emploi, développer leur réseau relationnel... Le Club Seniors doit permettre au plus grand nombre d'aller vers un emploi durable tout en se basant sur la solidarité. En effet, le Club devient un lieu d'entraide et d'échange entre les demandeurs d'emploi. Ils se conseillent mutuellement, et partagent leurs expériences. »

Quelle approche de l'entreprise ont-ils pendant ces trois mois ?

« Nous organisons des sessions d'enquêtes recrutement. Il s'agit pour le candidat de comprendre pourquoi une entreprise recrute, comment le fait-elle, ce qu'elle attend d'un candidat...

Nous proposons également des sessions d'enquêtes métiers. Dès lors qu'un candidat est sélectionné pour un entretien ou tout simplement s'il souhaite répondre à une offre, son objectif est d'obtenir un maximum d'informations sur l'entreprise pour adapter son comportement au cours des entretiens. Ainsi, en ateliers, et après, les candidats contactent les entreprises à partir de listes d'entreprises qui peuvent leur être remises pour connaître les métiers exercés dans différents secteurs, ou bien les compétences et qualités requises pour un poste, Notre objectif est réellement de leur donner toutes les clés pour leur permettre d'accéder à l'emploi, tant sur l'aspect expertise qu'humain.»

Quel bilan faites-vous sur l'emploi des seniors ?

« Au même titre que les moins de 26 ans, les seniors ont plus de difficultés à trouver un emploi. Or, ce que je constate au cours de mes ateliers c'est que les seniors en plus d'être très compétents sont aussi dynamiques, disponibles et extrêmement motivés ! Je crois qu'aujourd'hui, les jeunes et seniors ne renvoient pas l'image de ce qu'ils sont vraiment. Au cours de ces ateliers, nous essayons de les amener vers des postes qualifiés à l'image de leurs expériences. »

Source : Site internet de Pôle emploi

6. DES PRESTATIONS A DESTINATION DES SENIORS PEU QUALIFIES : LES PLIE

[829] Les PLIE, plans locaux pour l'insertion et l'emploi, sont issus de lois et circulaires ayant pour objet la lutte contre l'exclusion, ils constituent des programmes de mise en cohérence des interventions publiques au plan local afin de favoriser le retour à l'emploi durable des personnes les plus en difficulté.

[830] Les personnes intégrées dans un parcours PLIE ne sollicitent pas directement la structure mais sont toutes adressées par d'autres structure : Pôle emploi, services emploi des communes et CCAS, missions locales, centres d'hébergement et de réinsertions sociale, associations de quartiers (par exemple dans les zones urbaines sensibles). Une commission d'agrément des entrées et des sorties est chargée d'agréer l'entrée des personnes dans un parcours PLIE. Les critères de cette commission sont :

- la durée du chômage, qui est le principal critère,
- un bas niveau de qualification, sauf exception.

[831] À la fin du parcours, la commission agréée les sorties positives, après 6 mois et 1 jour (pour ne pas comptabiliser les CDD de 6 mois qui ne sont pas renouvelés). Cette validation se fait sur une preuve écrite (attestation de l'employeur, contrats, bulletins de paie...).

[832] Avec un budget annuel de 1,5M€, dont 620 000€ de FSE, le PLIE de Cergy prend en charge 9 ETP (dont 6 postes ETP financés par le FSE) et 3 ETP de plus hors budget, financés par les collectivités locales, à savoir les cinq communes de l'agglomération de Cergy couvertes : Cergy, Vauréal, Eragny-sur-Oise et Jouy le Moutier, soit au total 110 000 habitants avec environ 9000 chômeurs de catégorie A sur l'ensemble de l'agglomération, dont 5000 suivis par le PLIE.

[833] Le bilan pour 1647 personnes entrées en parcours au PLIE de Cergy (janvier 2007-juillet 2012) révèle taux de sorties positive du dispositif, significativement inférieur à la moyenne observée pour les personnes qui ont 55 ans ou plus à l'entrée dans le dispositif, et supérieur pour les personnes âgées de 45 à 49 ans au moment de l'entrée dans le dispositif.

Tableau 66 : Répartition des bénéficiaires par âge à l'entrée du dispositif en fonction de leur devenir

	Entrées		Sorties positives		Sorties Autres		En cours de parcours	
	Effectifs	%	Effectifs	Taux de sortie +	Effectifs	Taux de sortie autres	Effectifs	%
Moins de 45 ans	1425	86,5 %	560	39,3 %	500	35,1 %	365	25,6 %
45-49 ans	116	7,0 %	50	43,1 %	25	21,6 %	41	35,3 %
50-54 ans	80	4,9 %	28	35,0 %	32	40,0 %	20	25,0 %
55 ans et plus	26	1,6 %	4	15,4 %	14	53,8 %	8	30,8 %
TOTAL	1647	100,0 %	642	39,0 %	571	34,7%	434	26,4 %

Source : Données du PLIE de Cergy-Pontoise

Lecture : 39,3 % des personnes âgées de moins de 45 ans au moment de l'entrée dans le dispositif ont eu une sortie positive ; 43,1 % des personnes âgées de 45 à 49 ans à l'entrée ont eu une sortie positive...

Précaution méthodologique : des pourcentages figurent dans ce tableau y compris lorsque les classes d'âge concernées sont faiblement représentées, afin de fournir un ordre de grandeur de comparaison.

[834] Par leur structuration comme par les publics qu'ils accueillent, ou encore les parcours et programmes mis en place, les PLIE se rapprochent des expériences allemandes dans les lieux labellisés « Perspektive 50 + ».

[835] Ce qui les distingue, à ce stade de la comparaison, sont

- la taille des budgets alloués
- l'absence de programmes spécifiques pour les demandeurs d'emploi seniors,
- la pluri-annualité des crédits dans le cas de l'expérience allemande.

7. LES ACCORDS CONCLUS AVEC LES ENTREPRISES ET LES BRANCHES PROFESSIONNELLES

7.1. *Les accords conclus avec les grands comptes*

- [836] Selon les chiffres communiqués par Pôle emploi, 48 grands groupes à couverture nationale (appelés grands comptes) ont signé des accords avec Pôle emploi (27 en 2009-2010, 14 en 2011 et 7 en 2012) et 24 négociations de renouvellement sont en cours à ce jour.
- [837] Ces accords portent essentiellement sur la coopération entre ces groupes et Pôle emploi pour améliorer la mise en relation. Les groupes s'engagent à confier leurs offres d'emploi à Pôle emploi qui en retour, présente aux entités des Groupes les candidatures de personnes « susceptibles de rencontrer des discriminations à l'embauche », en mobilisant la méthode de recrutement par simulation (MRS) » qui devrait « garantir l'absence de facteur discriminant dans les processus de recrutement »²⁶⁹.
- [838] Parmi les domaines d'implication des groupes sont également cités, outre les engagements en faveur de l'emploi des jeunes des quartiers du plan espoir banlieues, les diverses chartes signées en faveur de la parentalité, de la diversité ou encore les accords / plans d'action pour favoriser l'emploi des seniors, l'emploi des travailleurs handicapés et l'égalité homme/femme.
- [839] La génération des accords les plus récemment signés reprend, pour Pôle emploi, les critères de la convention tripartite Etat/Unedic/Pôle emploi du 11 janvier 2012, à savoir « offrir de nouvelles opportunités aux jeunes, aux personnes handicapées et aux seniors »²⁷⁰.
- [840] En juillet et septembre 2012, trois conventions ont été transmises à la mission, considérées comme des cas exemplaires sur le point précis du recrutement (Groupe A 2012, Groupe B 2012, Groupe C 2010). Un cas particulier a été mentionné, celui de Groupe D, avec lequel un nombre important de mises en relation positives (MER +) a été réalisées.

²⁶⁹ Accord national entre le Groupe A et Pôle emploi, juin 2012.

²⁷⁰ Id. des éléments identiques peuvent être identifiés dans l'accord avec Groupe B (mars 2012).

Le Groupe A

Le partenariat entre ce groupe de grande distribution et le service public de l'emploi est un des plus anciens qui ait été formalisé en tant qu'accord national : la première convention entre le Groupe et l'ex ANPE date de 1994.

Le groupe a représenté en 2011 un volume de plus de 13 706 offres au niveau national. Il compte parmi les premiers employeurs privés de France avec près de 115 000 collaborateurs (dont 94 % bénéficient d'un CDI). Il réalise plus de 30 000 recrutements par an dont 5 000 en CDI, dans 120 métiers différents répartis entre les magasins et les fonctions support associées à son activité de distribution (logistique, *supply chain*, informatique, administratif, juridique, gestion des ressources humaines, marketing et communication).

Le nouvel accord signé renouvelle une organisation qui a permis d'homogénéiser les *process* pour faciliter la circulation de l'information entre Pôle emploi et l'entreprise, et d'assurer le retour des résultats des placements réalisés par les soins de Pôle emploi, sur les offres déposées par les établissements du Groupe. L'accord comprend trois caractéristiques importantes :

- un recours accru à la MRS ;
- une accentuation de la sécurisation du parcours des demandeurs d'emploi lors de leur accès aux emplois de l'entreprise ;
- une déclinaison territoriale de l'accord.

L'ensemble des projets d'accords régionaux favorise l'embauche de demandeurs d'emploi issus des publics cibles (jeunes, seniors, personnes en situation de handicap) et prévoit de renforcer la collaboration en vue du recrutement des alternants.

Dans son bilan de l'accord, Pôle emploi constate une stabilité des effectifs entre 2011 et 2012, la part des MER+ seniors dans le total des MER+ est de 2,4 % (2,3 % en 2011) ce qui est très faible par rapport à la part des MER+ seniors dans l'ensemble des offres Pôle emploi (9,1 %) et aussi par rapport à la part des MER+ seniors pour les grands comptes (7,3 %).

Pôle emploi constate, cependant, qu'une filiale de l'entreprise a de meilleures performances 4,9 % en 2011 et 6,3 % en 2012. Cette progression lui permet de confirmer l'engagement de l'entreprise en faveur de l'emploi des seniors bien que des progrès restent à faire.

Groupe B

L'accord de Pôle emploi avec cette chaîne de restauration vise les publics peu qualifiés, notamment les seniors en situation de réorientation professionnelle, dans un contexte de stabilité des effectifs entre 2011 et 2012. La part des MER+ seniors dans le total des MER+ est de 3,2 % (3,01 % en 2011), ce qui reste relativement faible par rapport à la part des MER+ seniors dans l'ensemble des offres Pôle emploi (9,1 %) et aussi par rapport à la part des MER+ seniors pour les Grands Comptes (7,3 %).

En revanche, cette enseigne se situe dans la bonne moyenne des autres entreprises de restauration avec qui Pôle emploi a signé un accord, variable entre 0,7 et 4,4 %, mais dans la moyenne plus faible que pour l'ensemble du secteur de l'hôtellerie-restauration qui se situe à 6,9 %.

Pour autant, l'entreprise annonce une proportion de 2,2 % de salariés de plus de 50 ans en 2012, élément encourageant pour la poursuite de la coopération.

Groupe C

Selon les responsables de Pôle emploi, l'accord cadre de recrutement signé en 2010 avec ce grand compte de services informatiques aux entreprises présente des intentions louables, notamment s'agissant de la promotion pour l'emploi des seniors, mais depuis sa signature, l'entreprise ne semble pas déposer ses offres comme prévu dans la convention.

Le recrutement des seniors reste ponctuel dans cette entreprise, puisqu'il ne pèse que 1,9 % de l'ensemble de ses recrutements, soit un taux bien inférieur à la moyenne des grands comptes qui se situe à 7,3 %.

En revanche, l'entreprise semble œuvrer activement pour le maintien dans l'emploi et le développement de parcours de continuité professionnelle de ses propres salariés, en complément de l'axe recrutement de l'accord cadre national signé avec Pôle emploi.

Groupe D

En 2011, cette entreprise de travail temporaire a recruté pour le compte de ses clients 2 586 399 collaborateurs tous secteurs d'activité et tous types de contrats confondus.

Entre 2010 et juin 2012, Groupe D a confié 119 723 offres d'emploi à Pôle emploi, soit :

- 48 443 sur l'année 2010
- 49 204 sur l'année 2011 (+ 1,57 % par rapport à 2010)
- 22 076 de janvier à juin 2012

Entre 2011 et juin 2012, les offres d'emploi proposées pour des emplois durables (CDI ou CDD de plus de 7 mois) représentent 22,28 % des offres déposées contre 56,83 % pour des emplois temporaires (Mission de plus

d'un mois ou CDD d'un à 6 mois) et 20,88 % pour des emplois occasionnels (CDD de moins d'un mois ou mission de moins d'un mois).

Au total, 31 824 demandeurs d'emploi ont été recrutés (MER+), dont :

- 4 878 sur un emploi durable
- 18 954 sur un emploi temporaire
- 7 992 sur un emploi occasionnel

(Pour mémoire, un tiers des missions temporaires pourvues par cette entreprise débouchent sur un emploi durable.)

Les recrutements des publics cibles :

- 1 894 demandeurs d'emploi résidant en ZUS
- 7 298 demandeurs d'emploi âgés de moins de 26 ans
- 2 317 demandeurs d'emploi âgés de plus de 50 ans
- 932 demandeurs d'emploi bénéficiant de l'obligation d'emploi

Avec 7 %, la part des seniors dans les recrutements reste inférieure à la moyenne des accords grands comptes, mais se situe dans la fourchette haute des entreprises de travail temporaire ayant signé un accord avec Pôle emploi, variables entre 4,7 et 7,4 %.

Source : Pôle emploi

7.2. Les accords Pôle emploi – Branches professionnelles

[841] Selon les informations fournies par Pôle emploi à la mission, 26 accords ont été conclus avec les fédérations professionnelles et Organismes paritaires collecteurs agréés ²⁷¹ (14 en 2009-2010, 8 en 2011, 4 en 2012), un seul est en cours de négociation de renouvellement.

[842] Au regard des résultats issus des tableaux de bord internes à Pôle emploi, la branche des services à la personne semble la plus encline à embaucher des seniors, avec un taux de recrutement significativement supérieurs à la moyenne atteinte dans d'autres secteurs d'activité ayant signé des accords avec Pôle emploi.

[843] La mission a été destinataire de l'accord cadre national avec la fédération des particuliers employeurs de France (FEPEM) signé le 27 juillet 2009. La FEPEM couvre le champ de la convention collective des salariés du particulier employeur et celle des assistants maternels du particulier employeur. La coopération s'inscrit pour la FEPEM, dans le cadre de ses actions en faveur de la structuration et de la professionnalisation du secteur des particuliers employeurs et pour Pôle emploi dans le cadre de la convention tripartite Etat/Unedic/Pôle emploi du 2 avril 2009, mais aussi des accords et des chartes en faveur de la promotion de l'égalité professionnelle homme/femme, contre les discriminations, pour l'égalité des chances et la promotion de la diversité, pour l'emploi des handicapés et du Plan Espoir Banlieues.

[844] Les objectifs assignés à Pôle emploi sont davantage tournés vers la professionnalisation des processus de recrutement (définition des postes et des profils, développement des prestations d'évaluation, mise en œuvre de la méthode de recrutement par simulation,...). De son côté la FEPEM s'engage à « s'assurer auprès des particuliers employeurs adhérents de la pérennité des emplois proposés et de l'insertion durable des nouveaux embauchés » et de « mobiliser son organisme paritaire collecteur agréé de branche (AGEFOS-PME) pour apporter des réponses aux besoins du secteur en matière de professionnalisation et favoriser l'accès des demandeurs d'emploi à ses métiers ».

[845] L'accord ne prévoit pas de ciblage spécifique « seniors ». Il vise plutôt « les demandeurs d'emploi les plus exposés au risque de chômage de longue durée, notamment des jeunes et adultes sans ou de faible niveau de formation et/ou ayant une ancienneté de plus d'un an au chômage ».

²⁷¹ Les deux OPCA sont celui de la branche du commerce de gros et commerce international et celui de la branche des transports.

[846] En termes de bilan, Pôle emploi souligne toutefois l'importance des recrutements seniors dans ce secteur d'activité, mesurable à travers la NAF 97²⁷² qui est celle des particuliers employeurs (accord avec la FEPEM) même si cet axe n'a pas été précisément indiqué²⁷³. Ainsi, cette entreprise de services à la personne qui ne représente pas une branche à elle seule, affiche un ratio MER/MER+ de 10,16 % et un taux de 12 % d'embauche des seniors sur les MER+. D'autres grands comptes du même secteur affichent des taux variant de 11 à 15 %. Cette importance rejoint en partie les résultats des enquêtes emploi exploitées par la mission dans l'annexe statistique sur les métiers de service à personnes et le secteur où les particuliers sont employeurs, qui tous deux représentent une part importante de seniors.

[847] Dans le secteur de l'hôtellerie restauration, le taux de recrutement des seniors est aussi supérieur à d'autres secteurs, et ce avec deux enseignes en particulier :

- Groupe E dont les recrutements de seniors pèsent pour 15,9 % du total des recrutements. Ce poids des seniors dans les recrutements doit être souligné, l'annexe statistique montrant que les métiers de l'hôtellerie restauration emploient peu de seniors. Toutefois, ces résultats pourraient être affinés en prenant en compte la nature des recrutements effectués, notamment en analysant la part du service « nettoyage » dans ces recrutements.
- Groupe F recrute un fort pourcentage de seniors, bien supérieur à la moyenne des grands comptes puisqu'il représente 20,4 % de ses recrutements. Un axe de l'accord signé le 24 janvier 2012 porte clairement sur la lutte contre l'exclusion professionnelle, les discriminations à l'embauche et l'intégration des publics cibles dont les seniors.

[848] Le secteur du bâtiment et des travaux publics a signé un accord pour le maintien et le recrutement des seniors en 2010, mettant l'accent sur la professionnalisation des salariés avec la mobilisation des dispositifs de l'Accord national interprofessionnel relatif à l'emploi des seniors de 2005, et de l'accord BTP de 2009 pour faciliter le recrutement de salariés seniors, notamment en contrat de professionnalisation et pour contribuer à leur maintien dans l'emploi dans le secteur du bâtiment. Plus globalement, les entreprises adhérentes aux Fédérations du BTP sont, pour la grande majorité d'entre elles, plus attachées au maintien dans l'emploi des seniors, davantage qu'aux nouvelles embauches des seniors.

[849] La mission a été destinataire de l'accord cadre national avec l'union des industries et métiers de la métallurgie (UIMM), signé le 14 mai 2012 et qui comporte clairement des axes sur le recrutement des seniors. Pôle emploi et l'UIMM s'engagent à encourager l'embauche des demandeurs d'emploi les plus exposés au risque de chômage de longue durée, notamment les seniors, les jeunes sans ou de faible niveau de qualification, en leur proposant des « parcours professionnalisants ». Hormis les jeunes et les seniors, les publics cibles sont notamment « les salariés licenciés suite à des restructurations ou mutations économiques » avec une attention particulière pour les « personnes en reconversion ».

7.3. Quel bilan des accords avec les grands comptes et les branches professionnelles ?

[850] D'après les informations recueillies auprès du département des services aux entreprises de Pôle emploi, la durée de vie des accords est de trois ans. Ils sont évalués à mi-chemin et à la fin de la période triennal. D'après les responsables de ce département, il y a une contradiction entre la référence à des publics cibles dans les conventions et le discours des entreprises, qui déclarent ne pas vouloir faire de « discriminations positives ». Cette contradiction renvoie à l'annexe juridique faite par la mission, où le caractère mouvant de la notion de discrimination par l'âge a été souligné. La mission a rappelé la jurisprudence selon laquelle la position particulièrement difficile de certains publics sur le marché du travail peut justifier des mesures spécifiques en leur faveur.

[851] De façon générale, on peut s'interroger sur la pertinence de l'outil national des grands comptes sur le retour à l'emploi des seniors, dès lors que ce type de discours est défendu par les employeurs.

²⁷² Nomenclature d'activité française 97 : activités des ménages en tant qu'employeurs de personnel.

²⁷³ Chiffres précis non fournis par Pôle emploi.

8. LA CONVENTION TRIPARTITE DE JANVIER 2012 ET LE PLAN STRATEGIQUE « POLE EMPLOI 2015 »

8.1. *L'offre de services et les seniors dans la convention tripartite de janvier 2012*

[852] Pôle emploi, créé par la loi du 13 février 2008 portant réforme et organisation du service public de l'emploi, a fusionné, les missions de l'agence nationale pour l'emploi (intermédiation sur le marché du travail et placement des demandeurs d'emploi) et celles du réseau des ASSEDIC (indemnisation des demandeurs d'emploi). L'article L5312-3 du code du travail issu de cette loi du 13 février 2008 prévoit qu'une convention pluriannuelle conclue entre l'Etat, l'UNEDIC et Pôle emploi précise notamment :

- « les personnes devant bénéficier prioritairement des interventions (de Pôle emploi) ;
- les objectifs d'amélioration des services rendus aux demandeurs d'emploi et aux entreprises et en particulier le nombre de demandeurs d'emplois suivis en moyenne par conseiller et les objectifs de réduction de ce ratio ;
- l'évolution de l'organisation territoriale (de Pôle emploi) ;
- les conditions de recours aux organismes privés exerçant une activité de placement ;
- les conditions dans lesquelles les actions de Pôle emploi sont évaluées à partir d'indicateurs de performance. »

[853] La loi instaure également un comité de suivi composé des signataires, en charge d'assurer le pilotage de la mise en œuvre de la convention.

[854] La convention tripartite en vigueur couvre la période du 1^{er} janvier 2012 au 31 décembre 2014.

8.1.1. Une organisation de l'accompagnement reconfigurée

[855] Dans l'ancienne convention, les parcours des demandeurs d'emploi étaient définis comme suit :

- parcours d'accompagnement renforcé pour les plus en difficulté (30 à 35 % des demandeurs d'emploi). Leur accompagnement est effectué, en majorité, par des opérateurs privés de placement (OPP) et des sous-traitants. Et au minimum en interne par des prestations Pôle emploi comme Cap vers l'entreprise. Le portefeuille des conseillers est réduit à 60 ;
- parcours appui est réservé aux 60 % restants. Pour eux, un suivi mensuel personnalisé (SMP) est déclenché au 4^e mois ;
- Un dernier parcours, plus marginal, est consacré aux créateurs d'entreprise pour les aider à la réalisation de leur projet.

[856] Le nouveau tour de négociation en 2011 conduit à l'abandon des parcours-types au profit d'un outil d'aide à la décision en fonction de la distance à l'emploi et des besoins objectifs des demandeurs d'emploi.

[857] De même, les débats autour des modalités de suivi des demandeurs d'emploi a conduit à la diversification des modes de contacts (entretien physique, entretiens collectifs, téléphone et mail) pour assurer un suivi du plus grand nombre. Dans ce nouveau schéma, les entretiens physiques ont été réservés aux demandeurs d'emploi les plus en difficulté. Pour ces derniers, il a été aussi prévu de maintenir un accompagnement organisé autour des rencontres mensuelles dès le premier mois et un portefeuille de 50 à 70 pour les conseillers qui les suivent.

[858] L'offre de services à destination des entreprises est aussi reconfigurée pour permettre d'une part un lien direct entre le demandeur d'emploi et l'entreprise et d'autre part, là aussi orienter l'offre de services vers les entreprises rencontrant le plus de difficulté à recruter pour dégager des moyens-conseillers pour accompagner la nouvelle offre de services en direction des demandeurs d'emploi. Le rapport comparatif de l'IGF indique, en effet, un nombre de conseillers plus élevé en France se consacrant aux relations avec les entreprises :

- le ratio nombre de conseillers dans des fonctions entreprises comparé au nombre de demandeurs d'emploi est identique en France, en Allemagne et au Royaume Uni ;
- la part des effectifs consacré aux entreprises dans l'ensemble des effectifs du service public de l'emploi est plus importante en France qu'ailleurs ;
- cette différence s'explique par le fait que globalement, le ratio conseillers par demandeurs d'emploi accompagnés est très nettement inférieur en France par rapport à celui des deux autres pays y compris le Royaume Uni²⁷⁴.

8.1.2. Des objectifs et des indicateurs reflétant les orientations stratégiques de la Convention

[859] Parmi la quinzaine d'objectifs stratégiques retenus par la Convention et énumérés ci-dessous, les deux premiers ont plus particulièrement trait aux demandeurs d'emploi senior :

1. augmenter le nombre des retours à l'emploi durable (notamment pour les **demandeurs d'emploi de longue durée**) ;
2. réduire les risques de chômage de longue durée (notamment pour les jeunes et les **seniors**) ;
3. éviter que demandeurs d'emploi ne restent trop longtemps sans contact avec l'emploi ;
4. personnaliser l'offre de services aux demandeurs d'emploi ;
5. améliorer l'efficacité des formations ;
6. prendre rapidement en charge les demandeurs d'emploi, du point de vue de l'inscription et du premier diagnostic de leur situation, de leurs besoins et de leurs attentes ;
7. indemniser le plus rapidement possible les demandeurs d'emploi ;
8. délivrer une information de qualité aux demandeurs d'emploi sur leur situation au regard de l'indemnisation ;
9. permettre largement aux demandeurs d'emploi de contacter les employeurs qui les intéressent ;
10. permettre plus largement aux employeurs qui recrutent de contacter des demandeurs d'emploi dont le profil correspond à leur offre d'emploi ;
11. rendre un service efficace aux entreprises bénéficiant de la présélection ;
12. mobiliser la présélection au profit des demandeurs d'emploi ;
13. personnaliser l'offre de services aux employeurs ;
14. accroître la part des ETP de Pôle emploi dédiés à la production de services ;
15. accroître les moyens consacrés au suivi et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

[860] Pour mesurer l'atteinte de ces objectifs, la Convention retient un nombre réduit d'indicateurs d'efficacité et de qualité de service (à travers la satisfaction des demandeurs d'emploi) regroupés en cinq familles :

- cinq indicateurs centraux (1 à 5) de mesure de la performance de Pôle emploi dans le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi :
 1. taux de sortie vers l'emploi durable ; 1bis. taux de sortie vers l'emploi durable des demandeurs d'emploi de longue durée
 2. part des demandeurs d'emploi encore inscrits sur les listes de Pôle emploi 12 mois après leur inscription ; 2bis. Part des demandeurs d'emploi de moins de 25 ans et de 50 ans et plus encore inscrits sur les listes de Pôle emploi 12 mois après leur inscription
 3. nombre de DEFM éloignés de l'emploi sur deux ans ;
 4. taux de satisfaction des demandeurs d'emploi concernant l'adaptation de l'offre de services de Pôle emploi à leurs besoins ;
 5. taux de sortie vers l'emploi durable six mois après toute formation prescrite par Pôle emploi ;

²⁷⁴ « Etude comparative des effectifs des services publics de l'emploi en France, en Allemagne et au Royaume-Uni », Rapport n°2010-M-064-02 de l'Inspection générale des finances.

- trois indicateurs (6 à 8) de mesure de la performance en matière d'accueil et d'indemnisation des demandeurs d'emploi :
 - 6. taux des entretiens d'inscription et de diagnostic (EID) réalisés dans les 10 jours ouvrés après le premier contact avec Pôle emploi ;
 - 7. taux de premiers paiements dans les délais ;
 - 8. taux de demandeurs d'emploi pour lesquels l'EID est intervenu il y a moins de deux mois se déclarant satisfaits de l'information relative à l'indemnisation ;
- cinq indicateurs (9 à 13) se rapportant à l'évolution de la relation avec les employeurs :
 - 9. part des offres pour lesquelles l'employeur peut être directement contacté par le demandeur d'emploi ;
 - 10. part des demandeurs d'emploi inscrits disposant d'un CV Pôle emploi sur la banque des profils en lignes ;
 - 11. délai moyen de satisfaction des offres avec présélection ;
 - 12. taux de satisfaction des offres avec présélection par la mise en relation positive (MER+) ;
 - 13. taux de satisfaction des employeurs ayant déposé une offre concernant l'adaptation de l'offre de services de Pôle emploi à leurs besoins ;
- deux indicateurs ayant trait à l'optimisation des moyens de Pôle emploi (indicateurs 14 et 15)
 - 14. taux des ETP de Pôle emploi dédiés à la production de services sur les ETP totaux de Pôle emploi ;
 - 15. nombre d'ETP affectés au suivi et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

8.1.3. La place pivot dévolue à l'entretien d'inscription et de diagnostic

- [861] La convention tripartite²⁷⁵ consacre l'entretien d'inscription et de diagnostic comme la première étape de l'accompagnement vers l'emploi
- [862] Elle stipule qu'au cours de l'entretien, le conseiller valide l'inscription du demandeur d'emploi et examine sa demande d'allocations. Lorsque le montant de l'indemnisation ne peut être calculé pendant l'entretien, le conseiller lui indique les différentes étapes de la procédure ainsi que les modalités selon lesquelles il sera informé de l'avancée du traitement de son dossier. La notification des droits à indemnisation intervient dans un délai maximal de dix jours ouvrés à compter de la complétude du dossier d'indemnisation.
- [863] L'entretien permet également au demandeur d'emploi d'élaborer avec le conseiller son projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE), et de préciser l'offre de services dont il peut bénéficier, à partir d'un diagnostic précis de sa situation au regard des potentialités de l'emploi au plan local et de ses aspirations professionnelles (indicateur 6).
- [864] L'offre de services tient compte de la distance à l'emploi du demandeur d'emploi au travers de parcours d'accompagnement diversifiés.
- [865] Elle vise à répondre aux différentes difficultés qu'il rencontre, en particulier :
- le défaut d'information sur le marché du travail, sur les offres disponibles et le manque d'autonomie dans la recherche d'emploi. Ce type de difficultés se résout notamment par la mise à disposition d'offres d'emploi et par l'apprentissage de méthodes de recherche d'emploi ;
 - l'inadéquation entre, d'une part, les capacités et le projet professionnel du demandeur et, d'autre part, les opportunités liées au marché local. Ce type de difficultés se résout notamment par l'acquisition et/ou la validation de nouvelles compétences et/ou par l'accompagnement d'une mobilité géographique ;
 - l'existence de problématiques sociales, culturelles ou de santé, pouvant constituer des freins à l'emploi. Ce type de difficultés se résout notamment par la mise en œuvre préalable d'actions destinées à lever ces freins ou à lutter contre les discriminations, en lien si besoin avec les acteurs de l'insertion.

²⁷⁵ La Convention tripartite 2012-2014, janvier 2012 consultable sur les sites de l'UNEDIC et de Pôle emploi.

[866] La convention mentionne expressément **l'âge du demandeur d'emploi**²⁷⁶ et la récurrence de ses périodes de chômage comme des éléments importants dans l'établissement du diagnostic et le choix des services associés.

8.1.4. Une évolution du suivi des demandeurs d'emploi vers un accompagnement différencié selon la distance à l'emploi

[867] Dans son plan stratégique « Pôle emploi 2015, réussir ensemble », Pôle emploi résume ainsi les objectifs de la Convention tripartite signée le 11 janvier 2012 : la personnalisation de l'offre de services aux demandeurs d'emploi et aux entreprises ; la nécessité d'agir plus en proximité avec les territoires et le redéploiement des moyens vers l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

[868] Les six priorités stratégiques qui en découlent sont les suivantes :

- faire plus pour ceux qui en ont le plus besoin,
- agir en proximité avec nos partenaires,
- simplifier et mettre le collectif au cœur de l'organisation du travail,
- être plus attentif aux résultats de notre action,
- innover pour améliorer nos services et valoriser nos expertises,
- faire le pari de la confiance.

[869] Partant du principe que les demandeurs d'emploi ont des besoins différents en termes de services et de fréquence des contacts avec Pôle emploi, il est proposé de différencier l'offre de services qui sera organisée autour de trois modalités d'accompagnement et de suivi :

- accompagnement renforcé,
- accompagnement guidé,
- suivi et appui à la recherche d'emploi²⁷⁷.

[870] Ces nouveaux types d'accompagnement en fonction de la distance à l'emploi des demandeurs d'emploi, diagnostiquée lors de l'entretien d'inscription et de diagnostic (EID). Les portefeuilles des conseillers varient en nombre selon le type d'accompagnement auquel ils sont affectés : 70 demandeurs d'emploi pour l'accompagnement renforcé, de 100 à 150 pour l'accompagnement guidé et de 200 à 350 pour l'accompagnement suivi.

[871] À une question de la mission relative à l'abandon du premier entretien pour les seniors dès le premier mois, Les responsables de Pôle emploi ont apporté la réponse suivante : *« même s'il n'y a pas d'indication explicite dans le plan stratégique « Pôle emploi 2015 » sur ce sujet, il convient de noter qu'il n'est pas envisagé de renoncer à cette modalité pour les demandeurs qui en ont le plus besoin qui sont en effet pris en charge selon la modalité de l'accompagnement dit « renforcé ». L'accompagnement renforcé est la modalité la plus soutenue de l'offre de services de Pôle emploi dont bien entendu peuvent faire partie les demandeurs d'emploi seniors (cf. « Pôle emploi 2015 » p.16)*²⁷⁸.

²⁷⁶ Convention tripartite, p. 8, §1.2.1.

²⁷⁷ Le choix des modalités de services se fera par le conseiller sur la base d'un diagnostic renforcé lors de l'entretien d'inscription et de diagnostic.

²⁷⁸ Courriel du 29/01/2013.

- [872] L'accompagnement renforcé sera développé en interne à Pôle emploi, en complément des opérateurs extérieurs et des partenaires. Il sera destiné aux demandeurs d'emploi les plus éloignés de l'emploi. Elle pourra également être proposée à ceux qui cumulent difficultés de nature professionnelle et freins périphériques à l'emploi. Dans ce dernier cas, l'accompagnement s'effectuera en lien et en coordination avec les partenaires du territoire (services sociaux publics et associatifs, services spécialisés, etc.). Dans le cadre de cette offre de services, il est prévu de porter une attention particulière à la nécessité d'adapter **les réponses aux difficultés rencontrées par les jeunes et les seniors**²⁷⁹.
- [873] L'accompagnement guidé sera destiné à des demandeurs d'emploi qui ont besoin d'un appui dans leur recherche d'emploi et leur mobilité professionnelle, l'intensité et le contenu de l'accompagnement étant définis par le conseiller en fonction du diagnostic réalisé.
- [874] Le suivi et l'appui à la recherche d'emploi seront réservés aux demandeurs d'emploi proches du marché du travail et autonomes dans leur recherche et qui ont surtout besoin d'être mis en relation avec des employeurs. Des prestations d'évaluation et un appui *ad hoc* seront proposés aux demandeurs d'emploi ayant un projet de création ou de reprise d'entreprise.
- [875] En s'appuyant sur sa nouvelle offre de services, Pôle emploi s'engage à continuer à se mobiliser en faveur de la sécurisation des parcours professionnels et des publics qui rencontrent le plus de difficulté²⁸⁰, à savoir :
- les jeunes,
 - les bénéficiaires de minima sociaux,
 - les chômeurs de longue durée,
 - **les seniors**²⁸¹.
- [876] La même logique de personnalisation prévaut pour les entreprises qui n'expriment pas toutes des attentes et des besoins identiques : au-delà de l'offre de services universels à la disposition de toutes les entreprises, une offre de services renforcés sera proposée aux employeurs qui en ont le plus besoin, en particulier les TPE.
- 8.1.5. Une offre de services personnalisée**
- [877] Le conseiller référent est l'interlocuteur privilégié du demandeur d'emploi pour l'accès aux services de Pôle emploi. Il est responsable de l'accompagnement du demandeur d'emploi et s'assure que des réponses ont été apportées aux difficultés de ce dernier, en matière de recherche d'emploi ou d'indemnisation, en l'orientant au besoin vers d'autres interlocuteurs pertinents.
- [878] Il s'assure au cours des différents contacts que le demandeur d'emploi accomplit des actes positifs de recherche d'emploi, tels qu'ils sont définis aux articles R 5411-11 et 12 du code du travail. Il peut proposer la radiation du demandeur d'emploi de la liste des demandeurs d'emploi s'il constate l'une des situations prévues par l'article L 5412-1 du code du travail.
- [879] Il s'appuie sur le diagnostic établi lors de l'entretien d'inscription et le met régulièrement à jour à partir des événements survenus dans le parcours du demandeur d'emploi. Il définit, lors de son premier contact avec lui, les différentes modalités des contacts ultérieurs (rencontres, rendez-vous téléphoniques, courriels).
- [880] L'indicateur 4 servira à mesurer la qualité du service rendu par le taux de satisfaction des demandeurs d'emploi concernant l'adaptation de l'offre de services de Pôle emploi à leurs besoins.

²⁷⁹ « Dans le cadre de cette offre de services, une attention particulière sera portée à la nécessité d'adapter nos réponses aux difficultés rencontrées par les jeunes et les seniors », Pôle emploi 2015, p.16.

²⁸⁰ Cette mobilisation pourra s'inscrire dans la mise en œuvre des plans décidés par l'État et des accords interprofessionnels entre les partenaires sociaux.

²⁸¹ « Pôle emploi 2015, réussir ensemble », octobre 2102. Document consultable sur le site de Pôle emploi.

8.1.6. Une attention particulière portée à la prévention du chômage de longue durée

- [881] Pour l'ensemble des demandeurs d'emploi, un suivi régulier est assuré à partir du 4^e mois par le conseiller référent permettant d'une part, de faire le point sur les démarches accomplies et les prestations suivies pour la mise en œuvre du PPAE et de l'autre, de procéder à l'actualisation de son PPAE tous les trois mois.
- [882] Par ailleurs, un bilan approfondi est organisé au bénéfice des demandeurs d'emploi 9 mois après leur inscription dès lors qu'ils n'ont été inscrits qu'en catégorie A ou B au cours de la période. Ce bilan est l'occasion d'examiner l'opportunité d'un placement en suivi renforcé, au sein de Pôle emploi ou auprès d'un autre opérateur, et de programmer les actions nécessaires pour prévenir un basculement dans le chômage de longue durée, notamment par l'élargissement des cibles professionnelles.
- [883] L'objectif étant de réduire les risques de chômage de longue durée, en particulier pour les jeunes et les seniors, l'indicateur 2 mesure la part des demandeurs d'emploi encore inscrits sur les listes de Pôle emploi 12 mois après leur inscription.
- [884] L'indicateur 2 bis mesure **la part des demandeurs d'emploi** de moins de 25 ans et **de 50 ans et plus encore inscrits sur les listes de Pôle emploi 12 mois après leur inscription**. Les objectifs chiffrés à atteindre sont consignés dans le tableau ci-dessous :

Tableau 67 : Part des demandeurs d'emploi seniors de 50 ans et plus encore inscrits sur les listes de Pôle emploi 12 mois après leur inscription

	Mars 2011	2012	2013	2014
Seniors	47 % (catégories A, B, C)	- 2 points (soit 45 %)	- 2 points (soit 43 %)	- 2 points (soit 41 %)

Source : Convention tripartite 2012-2014

- [885] Les demandeurs d'emploi ayant un projet de création ou de reprise d'entreprise bénéficient d'un accompagnement adapté qui mobilisera les différents dispositifs disponibles au plan local. Les licenciés économiques font l'objet d'un accompagnement spécifique lorsqu'ils adhèrent au contrat de sécurisation professionnelle. L'appréciation des difficultés du demandeur d'emploi et le choix des prestations et aides adaptées à ses besoins relèvent du conseiller, lors du diagnostic initial et lors des contacts ultérieurs.
- [886] Dans ce travail, le conseiller est guidé par un outil d'aide à la décision qui oriente et objective ses choix. Il s'appuie sur une cartographie territoriale précise de l'offre de services disponible intégrant, outre les services offerts par Pôle emploi, ceux mobilisables chez les partenaires. Les outils dont dispose le conseiller permettent également d'analyser l'état du marché local du travail afin d'informer et d'orienter le demandeur d'emploi vers les métiers et secteurs d'activité les plus porteurs.
- [887] L'objectif étant d'éviter que des demandeurs d'emploi ne restent trop longtemps sans contact avec l'emploi, l'indicateur 3 mesure les progrès à réaliser pour réduire le nombre de demandeurs d'emploi ayant une durée d'inscription cumulée de plus de 21 mois en catégorie A au cours des 24 derniers mois.

Tableau 68 : Nombre de demandeurs d'emploi ayant une durée d'inscription cumulée de plus de 21 mois en catégorie A au cours des 24 derniers mois

2011	2012	2013	2014
0,4 million (FH juin 2011)	0,35 million	0,30 million	0,25 million

Source : Convention tripartite 2012-2014

8.1.7. Un renforcement prévu des moyens humains consacrés au suivi et à l'accompagnement

- [888] Pour renforcer la présence de Pôle emploi sur les territoires et auprès des usagers, la convention stipule un redéploiement de ses effectifs vers la production de services, et notamment vers le suivi et l'accompagnement des demandeurs d'emploi.
- [889] L'objectif étant d'accroître la part des Equivalents temps plein (ETP) de Pôle emploi dédiés à la production de services, l'indicateur 14 mesure l'évolution du taux des ETP de Pôle emploi dédiés à la production de services sur les ETP totaux de Pôle emploi, qui devra passer de 82,3 % des effectifs en avril 2011 à 83,7 % en 2014.
- [890] La convention précise également que le suivi et l'accompagnement des demandeurs d'emploi devront, en 2014, mobiliser l'équivalent, en temps agent, de 2 000 ETP supplémentaires par rapport à la situation actuelle, à effectifs globaux constants, soit l'équivalent d'une augmentation de 30 % du temps agent consacré au suivi et à l'accompagnement
- [891] L'indicateur 15 mesure le taux de progression du temps agent consacré à l'accompagnement du niveau actuel de 6700 ETP (provisoire) à 30 %, soit + 2000 ETP.
- [892] Cette évolution devra résulter de la rationalisation des fonctions support, des gains de productivité réalisés sur les fonctions « métier », de l'adaptation de la chaîne hiérarchique et du recentrage des actions en direction des entreprises (ciblage de la prospection, différenciation de l'offre de services aux employeurs).

8.1.8. Des moyens humains actés dans la Loi de finances 2013

- [893] Le ministre du Travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, Michel Sapin, reprend les priorités du service public de l'emploi dans son discours à l'occasion du lancement de « Pôle emploi 2015 », le 3 juillet dernier :

« La convention tripartite et sa déclinaison dans « Pôle Emploi 2015 » comportent trois priorités : personnalisation, proximité avec les territoires et performance. Autant de principes auxquels je souscris totalement (...)

La nouvelle offre que vous allez déployer permettra aux conseillers de moduler les mesures de suivi et d'accompagnement en fonction des besoins. Cette différenciation des modalités et du contenu de la prise en charge est une évolution majeure même si évidemment, je le sais, le suivi mensuel personnalisé avait déjà donné lieu à des adaptations (...)

Cette approche suppose, c'est une condition clé, une vraie capacité d'analyse, de diagnostic, de compréhension des attentes et des capacités de chaque demandeur. Elle demande une réévaluation permanente des situations, qui changent au fil du temps, pour toujours « coller » aux besoins de chacun. Cela demande des méthodes, des outils, des procédures, mais plus encore cela demande compétence et expérience. »²⁸²

- [894] À cette occasion, le ministre du Travail rappelle l'objectif de Pôle emploi de redéployer 2000 équivalents temps plein d'ici 2014, vers l'accompagnement renforcé, comme le prévoit la convention tripartite. La mission « travail et emploi » de la loi de finances 2013 prévoit, au chapitre des nouvelles dépenses, +107 M€ réservés au recrutement de 2 000 conseillers à Pôle emploi.

²⁸² Site du ministère travail-emploi.gouv.fr.

8.2. Les points de vigilance soulevés par le Rapport d'information parlementaire d'octobre 2012

[895] Le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale a déposé, en octobre 2012, un rapport de suivi des préconisations formulées lors l'évaluation de la performance des politiques sociales en Europe en 2011²⁸³. Le rapport fait état des réponses apportées par le Gouvernement aux préconisations des rapporteurs relatives au service public de l'emploi. Il souligne, en préambule, l'importance d'un accompagnement intensif et personnalisé des demandeurs d'emploi, puisqu'il permet « un retour à l'emploi plus rapide que la formation professionnelle qui occupe à temps plein le demandeur d'emploi pendant une durée certaine et peut donc l'éloigner durablement du marché du travail ».

[896] La mission a retenu de ce rapport trois points de vigilance en lien direct avec le plan stratégique « Pôle emploi 2015 ».

8.2.1. Des effectifs supplémentaires jugés bienvenus mais insuffisants et pas toujours adaptables à la conjoncture

[897] Les rapporteurs de la mission d'information parlementaire constatent avec satisfaction l'augmentation « significative et durable » des effectifs de Pôle emploi dans le but de renforcer l'accompagnement des demandeurs d'emploi, sans toutefois atteindre la certitude que ces moyens seraient suffisants. Leurs interrogations se portent, ensuite, sur trois points :

- Comment accroître la réactivité du service public d'emploi à la hausse comme à la baisse, alors que la Convention collective de l'opérateur impose un taux de CDD ne dépassant les 5 % des effectifs ?
- Des redéploiements des fonctions supports vers l'accompagnement sont-ils encore envisageables ?
- Des redéploiements des effectifs vers des régions plus touchées que d'autres par la crise sont-ils possibles ?²⁸⁴

8.2.2. Une offre de services différenciée qualifiée de pragmatique, mais qui devra être évaluée régulièrement

[898] Les rapporteurs rappellent, en premier lieu, l'effet positif de l'intensification des contacts avec les demandeurs d'emploi, comme « l'un des enseignements les plus robustes des évaluations consacrées aux politiques de l'emploi ». Ils soulignent « l'effet positif d'un contact fréquent avec le demandeur d'emploi, pour lutter contre le découragement, en particulier en période de crise ». Dans leur précédent rapport, ils avaient alors préconisé un accompagnement renforcé pour tous, avec deux entretiens très rapprochés au début du parcours personnalisé, l'un sur l'indemnisation, l'autre sur le projet professionnel ; un entretien dans les cinq jours suivant l'inscription à Pôle emploi et des contacts fréquents ensuite.

²⁸³ Rapport d'information déposé par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur la mise en œuvre des conclusions du rapport d'information (n° 4098) du 15 décembre 2011 sur l'évaluation de la performance des politiques sociales en Europe, présenté par MM. Michel HEINRICH et Régis JUANICO, Députés, 18 octobre 2012.

²⁸⁴ Ibid., p.18.

[899] L'abandon du suivi mensuel personnalisé (SMP) en vigueur depuis 2006, intervient, alors qu'une étude de décembre 2012 de la DARES²⁸⁵ affirme que la mise en œuvre du SMP a entraîné une réduction significative de la durée d'inscription sur les listes de demandeurs d'emploi : « La durée d'inscription a diminué d'entre 5 et 9 % pour les demandeurs d'emploi qui n'étaient pas indemnisés ou qui l'étaient dans une filière courte (avec une durée potentielle d'indemnisation de 7 mois). La réduction est plus forte (10 à 12 %) pour les demandeurs d'emploi indemnisés en filière longue (avec une durée maximale d'indemnisation de 23 mois). L'effet du SMP est plus important en 2007 qu'en 2006, traduisant vraisemblablement une amélioration des services rendus avec l'expérience des premiers mois du dispositif », notent les auteurs Maëlle Fontaine (DARES) et Thomas Le Barbanchon (CREST)²⁸⁶. Cette étude qui n'est pas prolongée pour les années suivantes, a toutefois l'intérêt d'avoir été conduite avant la crise économique intervenue en 2008.

[900] De la même manière, les rapporteurs de la mission parlementaire demandent que les modalités d'accompagnement différencié de « Pôle emploi 2015 » fassent l'objet d'une évaluation régulière et que le Parlement soit informé de ses résultats. Ils s'interrogent, notamment, sur les moyens mobilisés pour atteindre les objectifs annoncés.

D'après les calculs des rapporteurs, à partir des informations données par le ministère, 8 700 conseillers (en ETP) seraient chargés de l'accompagnement dit « renforcé ». Si le ratio de 70 demandeurs d'emploi par conseiller est respecté, le nombre de bénéficiaires de cet accompagnement dépasserait 609 000 demandeurs d'emploi. Comment seront-ils sélectionnés ? Ce chiffre correspond-il à une réalité ? La proportion de demandeurs d'emploi susceptibles d'avoir besoin d'un accompagnement renforcé est-elle connue ? Une étude a-t-elle été menée pour connaître la proportion intéressée par le suivi dématérialisé ?

Source : Rapport d'information parlementaire, p.23.

8.2.3. L'approche globale du demandeur d'emploi jugée efficace à condition de renforcer la coordination entre aide sociale et retour à l'emploi

[901] Les rapporteurs relèvent avec satisfaction le choix par Pôle emploi d'une approche transversale et globale du demandeur d'emploi et de ses difficultés ou « freins périphériques », et ce comme moyen efficace pour lutter contre le chômage de longue durée et l'exclusion.

[902] Ils s'interrogent, cependant, sur les moyens de renforcer la coordination entre conseils généraux et Pôle emploi, afin d'améliorer le suivi des bénéficiaires du RSA. Ils soulignent l'importance d'une de leurs recommandations, reprise par le gouvernement, en faveur d'une revue de bonnes pratiques, « sous une forme proche de la 'méthode ouverte de coordination' ».

²⁸⁵ M. Fontaine et T. Le Barbanchon, « Évaluation du suivi mensuel personnalisé mis en place par l'ANPE en 2006 », DARES Documents d'études, n° 175, décembre 2012.

²⁸⁶ Les auteurs conviennent que la réduction totale de la durée passée sur les listes « résulte d'une accélération de la sortie des listes à la fois pour reprise d'emploi et pour radiation administrative » et jugent nécessaire d'effectuer une analyse spécifique des demandeurs d'emploi radiés des listes en début de demande.

Annexe 8

Le contrat de sécurisation professionnelle : les résultats d'un questionnaire auprès des conseillers sur leur opinion sur les seniors

1. PRESENTATION GENERALE DU CSP	222
1.1. Conditions d'adhésion au CSP et durée du contrat.....	222
1.1.1. Entreprises concernées.....	222
1.1.2. Salariés concernés et effets de l'adhésion au CSP	222
1.1.3. Durée du CSP	223
1.2. L'accompagnement personnalisé et renforcé pendant le CSP	223
1.2.1. Le parcours de retour à l'emploi.....	223
1.2.2. Le cahier des charges des opérateurs de l'accompagnement.....	223
1.2.3. Les périodes d'activité professionnelle pendant le CSP	224
1.3. L'indemnisation de l'adhérent.....	224
1.3.1. L'allocation de sécurisation professionnelle pendant le CSP	224
1.3.2. L'indemnité différentielle de reclassement (IDR) à la reprise d'un emploi	225
1.3.3. L'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) à la fin du CSP	225
1.4. Financement et pilotage du CSP.....	226
1.4.1. Financement de l'ASP et des prestations d'accompagnement	226
1.4.2. Pilotage du CSP	226
2. COMPARAISON DES CSP, CRP ET CTP	227
2.1. Les caractéristiques des bénéficiaires sont différentes selon que le dispositif est ciblé ou non sur certains bassins d'emploi	227
2.2. Comparaison des dispositifs juridiques	227
3. DONNEES STATISTIQUES SUR LES CRP, CTP ET CSP	230
3.1. Près de 100 000 personnes entrant annuellement dans ces dispositifs, dont un quart de 50 ans et plus en 2011	230
3.2. Les taux de retour à l'emploi par âge constatés pour le CTP	231
4. RESULTATS DE L'ENQUETE MENEES PAR LA MISSION AUPRES DE CONSEILLERS CSP SUR LES FREINS SPECIFIQUES AU RETOUR A L'EMPLOI DES DEMANDEURS D'EMPLOI AGES DE 50 ANS ET PLUS	233
4.1. Objectifs et modalités de l'enquête	233
4.2. Résultats de l'enquête	235
4.2.1. Les freins spécifiques liés à l'attitude des demandeurs d'emploi seniors	235
4.2.2. Les freins identifiés du côté des employeurs.....	240
4.2.3. Les seniors bénéficient-ils d'un accompagnement ou de prestations spécifiques ?	243
4.2.4. Les suggestions des conseillers pour lever les freins au retour à l'emploi des plus de 50 ans	249

1. PRESENTATION GENERALE DU CSP

- [903] Depuis le 1er septembre 2011, les salariés visés par un licenciement pour motif économique, dans les entreprises de moins de 1 000 salariés peuvent adhérer au contrat de sécurisation professionnelle (CSP). En cas d'adhésion, ils bénéficient d'un ensemble de mesures visant à accélérer leur retour vers l'emploi.
- [904] Le CSP est issu de l'accord national interprofessionnel (ANI) signé le 31 mai 2011 par les partenaires sociaux, accord mis en œuvre par la convention du 19 juillet 2011 relative au CSP agréée par arrêté du 6 octobre 2011. Le CSP remplace la convention de reclassement personnalisé (CRP) et le contrat de transition professionnelle (CTP), qui était en vigueur dans certains bassins d'emploi, l'objectif étant de remplacer les CRP et CTP par un dispositif unique et pérenne. Parallèlement à la mise en place du CSP, les CRP et CTP proposés dans le cadre d'une procédure de licenciement engagée jusqu'au 31 août 2011, se poursuivent jusqu'à leur terme.
- [905] Le contrat de sécurisation professionnelle est régi par les articles L. 1233-65 à L. 1233-70 du Code du travail, créés par l'article 41 de la loi n° 2011-893 du 28 juillet 2011 pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels dite « loi Cherpion ».
- [906] Pour le régime d'assurance chômage, une convention UNEDIC relative au contrat de sécurisation professionnelle a été signée par l'ensemble des partenaires sociaux le 19 juillet 2011, et cette convention a été agréée par arrêté en date du 6 octobre 2011.

1.1. Conditions d'adhésion au CSP et durée du contrat

1.1.1. Entreprises concernées

- [907] Toutes les entreprises de moins de 1 000 salariés, ainsi que les entreprises en redressement ou liquidation judiciaire (quel que soit leur effectif), sont tenues de proposer, lors de l'entretien préalable ou à l'issue de la dernière réunion des représentants du personnel, le bénéfice du contrat de sécurisation professionnelle à chaque salarié dont il est envisagé de prononcer le licenciement pour motif économique.
- [908] L'obligation de proposer le CSP ne concerne pas les entreprises de 1 000 salariés et plus, déjà tenues de proposer un congé de reclassement aux salariés dont elles envisagent le licenciement économique. Elle concerne par contre y compris les entreprises de 50 salariés et plus soumises à l'établissement d'un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) lorsqu'elles envisagent de licencier au moins 10 salariés sur une période de 30 jours.

1.1.2. Salariés concernés et effets de l'adhésion au CSP

- [909] Le CSP est proposé aux salariés aptes à l'emploi dont le licenciement économique est envisagé et qui :
- soit, ont au moins un an d'ancienneté dans l'entreprise ;
 - soit, ne remplissent pas cette condition d'ancienneté d'un an mais justifient des conditions ouvrant droit au bénéfice de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (au moins 4 mois d'affiliation dans les 28 mois pour les salariés de moins de 50 ans, ou dans les 36 derniers mois pour les salariés de 50 ans et plus).

- [910] À défaut de proposition par l'entreprise, c'est Pôle emploi qui propose le CSP au salarié lors de l'entretien consécutif à l'inscription comme demandeur d'emploi. Dans ce cas, l'employeur est redevable à l'UNEDIC d'une contribution égale à deux mois de salaire brut, portée à trois mois lorsque son ancien salarié adhère au contrat de sécurisation professionnelle suite à la proposition de Pôle emploi.
- [911] Le salarié a un délai de réflexion de 21 jours calendaires pour accepter le CSP. En cas d'acceptation du contrat, « *l'adhésion du salarié au contrat de sécurisation professionnelle emporte rupture du contrat de travail* » (cf. l'article L1233-67 du code du travail). Pendant le CSP, le salarié a le statut de stagiaire de la formation professionnelle.
- [912] À titre expérimental, l'article 4 de l'ANI du 31 mai 2011 prévoit que le CSP est ouvert aux demandeurs d'emploi en fin de CDD, en fin de mission d'intérim ou en fin de contrat de chantier. Les bassins d'emploi concernés par l'expérimentation sont déterminés en comité de pilotage national du CSP.

1.1.3. Durée du CSP

- [913] La durée du CSP est fixée à 12 mois (au plus) à compter de la date d'adhésion au CSP.
- [914] Le CSP prend fin avant ce terme en cas de reprise d'emploi de l'adhérent. Toutefois, en cas de rupture du nouveau contrat de travail (CDI, CDD ou contrat de travail temporaire d'une durée de plus de 3 mois) pendant la période d'essai, le CSP est repris, sans que cette reprise ne modifie le terme fixé initialement lors de l'adhésion au dispositif.
- [915] Le CSP peut également prendre fin si l'adhérent ne remplit pas ses obligations (absence de présentation à une action de formation, refus à deux reprises d'une offre raisonnable d'emploi, déclarations inexactes, ...).
- [916] Enfin, le CSP prend fin au plus tard lorsque l'adhérent a le nombre de trimestres requis pour liquider sa retraite à taux plein, ou atteint l'âge de la retraite à taux plein (65 ans porté progressivement à 67 ans).

1.2. L'accompagnement personnalisé et renforcé pendant le CSP

- [917] L'accompagnement spécifique prévu dans le cadre du CSP dure 12 mois, mais il peut se prolonger au-delà du CSP pendant au plus 6 mois en cas de reprise d'emploi. En cas de retour à l'emploi le 12^{ème} mois, le suivi issu du CSP peut ainsi durer jusqu'à 18 mois au total.

1.2.1. La parcours de retour à l'emploi

- [918] Selon l'article L1233-65 du code du travail, le parcours de retour à l'emploi dans la cadre d'un CSP « *débuté par une phase de pré-bilan, d'évaluation des compétences et d'orientation professionnelle en vue de l'élaboration d'un projet professionnel. Ce projet tient compte, au plan territorial, de l'évolution des métiers et de la situation du marché du travail. Ce parcours comprend des mesures d'accompagnement, notamment d'appui au projet professionnel, ainsi que des périodes de formation et de travail.* »
- [919] Le parcours de retour à l'emploi débute par une phase de pré-bilan lors d'un entretien qui doit être réalisé dès les 8 jours qui suivent la date d'adhésion. Le plan de sécurisation professionnelle (PSP) élaboré par le bénéficiaire et son conseiller est mis en œuvre dans le mois qui suit ce premier entretien. Outre le projet professionnel, le PSP comporte les actions d'accompagnement retenues, les actions de formation et les périodes d'activité professionnelle en entreprise.

1.2.2. Le cahier des charges des opérateurs de l'accompagnement

- [920] L'accompagnement des bénéficiaires du CSP est confié à Pôle emploi, qui peut déléguer à d'autres opérateurs choisis par appel d'offres (article 13 de l'ANI).

- [921] Pour tous les opérateurs prestataires du CSP (Pôle emploi et opérateurs externes) existe un cadrage de l'offre de service. Ce cahier des charges a été adopté par le comité de pilotage du 3 octobre 2012.
- [922] Il prévoit en particulier que les prestataires du CSP mettent en place des équipes dédiées de conseillers (ou « référents »). Le portefeuille actif (hors adhérents en formation ou dont le contrat est suspendu) d'un conseiller doit être compris entre 40 et 60 demandeurs d'emploi. Au niveau départemental, le nombre moyen de bénéficiaires actifs suivi par intervenant ne doit pas dépasser 50.
- [923] La prestation d'accompagnement comprend deux phases, une phase de diagnostic et d'élaboration du projet personnel (quatre semaines extensibles à huit semaines par dérogation), puis une phase de mobilisation et d'accompagnement intensif à la réalisation du projet. Dans chacune des phases, il doit y avoir au moins un contact (entretien physique ou téléphonique) par semaine avec le bénéficiaire.

1.2.3. Les périodes d'activité professionnelle pendant le CSP

- [924] Pendant le CSP, l'adhérent peut réaliser des périodes d'activités professionnelles en entreprise, sous forme de contrat de travail à durée déterminée (CDD) ou de contrat d'intérim, avec une durée du contrat d'au moins 14 jours (10 jours travaillés). Le cumul total de ces périodes d'activités professionnelles ne peut excéder 6 mois²⁸⁷.
- [925] Pendant ces périodes de travail, le versement de l'allocation de sécurisation professionnelle (ASP cf. *infra*) est suspendu mais la durée du CSP n'est pas impactée, elle reste fixée à 12 mois maximum.

1.3. L'indemnisation de l'adhérent

1.3.1. L'allocation de sécurisation professionnelle pendant le CSP

- [926] L'adhérent au CSP perçoit une allocation de sécurisation professionnelle (ASP), versée mensuellement.
- [927] Le montant de l'ASP varie selon l'ancienneté du salarié :
- pour les salariés ayant au minimum 1 an d'ancienneté dans l'entreprise, son montant est fixé à 80 % du salaire journalier de référence. Ce pourcentage est élevé en comparaison des règles de calcul de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (de 75 % du salaire brut pour les bas salaires à 57,4 % pour les salaires mensuels bruts compris entre 2 000 € et 12 000 €). Il vise à maintenir le salaire mensuel net de l'ex-salarié ;
 - lorsque l'ancien salarié avait moins d'un an d'ancienneté dans l'entreprise, le montant de l'ASP est équivalent au montant de l'ARE auquel il a droit.
- [928] Comme les bénéficiaires de l'ASP acquièrent des droits à retraite complémentaire selon les mêmes modalités que les bénéficiaires de l'ARE, il est retenu sur le montant de l'ASP une participation de 3 % assise sur le salaire journalier de référence et affectée au financement de ces droits.
- [929] Le versement de l'allocation est interrompu dans les cas de reprise d'une activité professionnelle ou de versement d'une indemnité par la sécurité sociale (pour maladie ou maternité par exemple), sans que cette suspension du versement de l'ASP n'ait d'impact sur la date de fin du contrat qui reste inchangée.

²⁸⁷ Ces durées minimale et maximale sont issues de l'avenant n°1 du 23 janvier 2012 à l'ANI du 31 mai 2011. Antérieurement, l'article 16 de l'ANI prévoyait des contrats d'une durée minimale d'un mois, deux périodes d'activité professionnelle au plus, et une durée cumulée totale de trois mois au plus.

[930] Les montants d'allocations versées par l'assurance chômage aux adhérents à un CSP (à compter du 1^{er} septembre 2011) et aux bénéficiaires d'une convention de reclassement personnalisée ont été de 1,2 M€ en 2011, après 1,6 M€ en 2010 et 1,2 M€ en 2009.

[931] On somme ici uniquement les montants d'allocations versées dans les dispositifs CSP et CRP, soit l'ASP (allocation de sécurisation professionnelle) et l'ASR (allocation spécifique de reclassement). En effet, les allocations de transition professionnelle (ATP) versées dans le cadre du dispositif CTP ne sont pas financées par l'Assurance chômage.

[932] Le tableau suivant décompose ces montants selon l'âge des bénéficiaires.

Tableau 69 : Montants annuels d'allocations, versés de 2008 à 2011 aux allocataires indemnisés au titre de l'ASP ou l'ASR, par catégorie d'âge

Montants d'ASP-ASR	< 50 ans <i>Montant</i> (en milliers % €)		[50 ans ; 55 ans[<i>Montant</i> (en milliers % €)		[55 ans ; 60 ans[<i>Montant</i> (en milliers % €)		60 ans ou plus <i>Montant</i> (en milliers % €)		<i>Montant total</i> (en milliers €)
2008	336 917	74,5%	51 037	11,3%	43 912	9,7%	20 477	4,5%	452 342
2009	879 890	73,9%	152 008	12,8%	117 343	9,9%	41 571	3,5%	1 190 812
2010	1 107 801	69,3%	230 379	14,4%	204 119	12,8%	57 004	3,6%	1 599 303
2011	844 648	70,7%	155 361	13,0%	155 653	13,0%	39 033	3,3%	1 194 696

Source : UNEDIC, calculs mission

[933] En 2011 comme en 2010, les bénéficiaires de l'ASP ou de l'ASR âgés de 50 ans ou plus perçoivent environ 30% des montants totaux.

1.3.2. L'indemnité différentielle de reclassement (IDR) à la reprise d'un emploi

[934] Si, avant la fin du CSP, le bénéficiaire retrouve un emploi moins bien rémunéré que le précédent (d'au moins 15 %) pour une même durée de travail, il peut percevoir une indemnité différentielle de reclassement. L'IDR peut également être versée pendant la réalisation de courtes périodes d'activité professionnelle au cours du CSP. L'IDR, prévue à l'article 14 de l'ANI du 31 mai 2011, existait également dans les dispositifs des CTP et CRP.

[935] Elle n'est pas spécifique au CSP puisque, depuis la convention du 18 janvier 2006, une aide différentielle de reclassement (ADR) peut également être versée aux bénéficiaires de l'ARE si la rémunération procurée par l'emploi repris est, pour une même durée de travail, inférieure d'au moins 15 % à la rémunération de l'emploi précédent.

[936] L'IDR est égale à la différence entre l'ancien salaire et le salaire de l'emploi repris.

[937] Elle est versée mensuellement, pendant 12 mois maximum, et dans la limite d'un montant total plafonné à 50 % des droits résiduels à l'allocation de sécurisation professionnelle.

1.3.3. L'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) à la fin du CSP

[938] Si, au terme du CSP, l'adhérent est toujours à la recherche d'un emploi, il peut s'inscrire comme demandeur d'emploi selon une procédure simplifiée et percevoir l'ARE, sans différé d'indemnisation, ni délai d'attente.

[939] La durée de versement de l'ARE est réduite du nombre de jours durant lesquels l'adhérent au CSP a perçu l'allocation de sécurisation professionnelle. Par exemple, si une personne qui justifie de 20 mois d'affiliation à l'assurance chômage a bénéficié du versement de l'ASP pendant 12 mois, elle pourra être indemnisée au titre de l'ARE pendant 8 mois.

1.4. Financement et pilotage du CSP

1.4.1. Financement de l'ASP et des prestations d'accompagnement

[940] Les employeurs (et les salariés qui renoncent à des droits lors de leur adhésion) contribuent au financement du CSP via deux mécanismes :

- d'une part, pour le financement de l'ASP : l'adhésion au CSP emporte rupture du contrat de travail mais, selon l'article L1233-67 du code du travail, cette rupture « ne comporte ni préavis ni indemnité compensatrice de préavis » et le salarié ne perçoit pas d'indemnité compensatrice de préavis. Toutefois, si le salarié avait été licencié, l'indemnité compensatrice de préavis aurait été due. L'employeur doit alors verser à Pôle emploi une somme correspondant au préavis, dans la limite de 3 mois de salaire. Si le montant qui aurait été dû au salarié dépasse le montant versé par l'employeur à Pôle emploi pour financer les mesures du CSP, l'excédent est versé au salarié ; les salariés n'ayant pas un an d'ancienneté ne bénéficient pas de l'ASP et ont droit à l'indemnité de préavis qui leur aurait été versée s'ils n'avaient pas adhéré au CSP ;
- d'autre part, pour le financement des prestations d'accompagnement : l'employeur verse une somme forfaitaire correspondant aux heures acquises par le salarié au titre du DIF et non utilisées (nombre d'heures de DIF restant au salarié au jour de la rupture du contrat multiplié par 50% du salaire horaire net du salarié) ; comme les droits acquis au titre du DIF servent au financement des mesures d'accompagnement du CSP, le salarié « perd » ces droits et ne peut en demander la portabilité.

[941] Ces sommes, de même que les pénalités dues par les employeurs ayant omis de proposer le CSP à des salariés licenciés pour motif économique, sont recouvrées par Pôle emploi pour le compte de l'UNEDIC.

[942] L'Etat et l'UNEDIC participent également au financement de l'ASP :

- l'UNEDIC verse une somme correspondant au montant d'ARE que le bénéficiaire aurait perçu s'il n'avait pas accepté le CSP ;
- pour les salariés justifiant d'une ancienneté comprise entre 1 et 2 ans dans l'entreprise, l'Etat et l'UNEDIC prennent en charge la moitié du surcoût de l'ASP par rapport au montant de l'ARE.

1.4.2. Pilotage du CSP

[943] Le pilotage du CSP est assuré de manière conjointe par l'Etat et les partenaires sociaux. Au niveau national existe un comité de pilotage qui assure le suivi du CSP et l'évaluation des résultats en matière de retour à l'emploi.

[944] Il existe également des comités de pilotage régionaux et départementaux ou infra départementaux. Les partenaires sociaux sont représentés dans ces comités à travers les institutions paritaires régionales (IPR, institutions créées par la loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme du service public de l'emploi, qui sont une émanation des partenaires sociaux gestionnaires de l'assurance chômage, et sont chargées de veiller à la bonne application de la réglementation d'assurance chômage au sein de chaque direction régionale de Pôle emploi).

2. COMPARAISON DES CSP, CRP ET CTP

2.1. *Les caractéristiques des bénéficiaires sont différentes selon que le dispositif est ciblé ou non sur certains bassins d'emploi*

[945] Les deux dispositifs CRP et CTP étaient des dispositifs de reclassement ou reconversion proches mais qui différaient sur les populations ciblées. Tandis que la CRP pouvait concerner l'ensemble des salariés licenciés économiques sur le territoire, la CTP ne s'appliquait que sur des bassins d'emploi délimités car en difficulté économique.

[946] Cette différence se retrouvait dans les caractéristiques des bénéficiaires : selon une enquête menée par l'organisme paritaire collecteur agréé OPCALIA²⁸⁸, en comparaison des bénéficiaires de la CRP, les bénéficiaires du CTP étaient « *plus souvent issus de régions sinistrées économiquement et d'anciens bastions industriels ou portuaires de l'est et du nord du pays. 27% des bénéficiaires CTP travaillaient dans le secteur de l'industrie et plus d'un tiers étaient initialement ouvriers ou ouvriers qualifiés* » ; le CTP « *s'adressait majoritairement à des salariés un peu plus âgés et avec une plus grande ancienneté dans leur entreprise d'origine (42% avaient plus de 10 ans d'ancienneté)* ».

2.2. *Comparaison des dispositifs juridiques*

[947] Les tableaux ci-dessous comparent les règles juridiques applicables dans les trois dispositifs du CTP, de la CRP et du CSP.

Tableau 70 : Tableau comparatif des dispositifs CSP, CTP, CRP

²⁸⁸ OPCALIA, *Enquête auprès des bénéficiaires CTP/CRP. Synthèse des résultats*, janvier 2012. Cette enquête a été réalisée par OpinionWay par téléphone auprès d'un échantillon représentatif de 1 000 bénéficiaires OPCALIA des dispositifs CTP/CRP, du 16 décembre 2011 au 4 janvier 2012.

	CSP	CRP	CTP
Entreprises concernées	Entreprises de moins de 1 000 salariés Entreprises en redressement ou liquidation judiciaire		
Salariés pouvant bénéficier du CSP	Tous les salariés visés par la procédure de licenciement pour motif économique, justifiant au minimum de 4 mois d'affiliation pour prétendre au versement de l'ARE A titre expérimental, le CSP est ouvert aux demandeurs d'emploi en fin de CDD, fin de mission d'intérim ou fin de contrat de chantier	Tous les salariés visés par la procédure de licenciement pour motif économique, justifiant de l'affiliation minimum pour prétendre au versement de l'ARE	Salariés visés par la procédure de licenciement économique, quelle que soit leur ancienneté ou affiliation A titre expérimental, le CTP est ouvert aux demandeurs d'emploi en fin de CDD ou fin de mission d'intérim
Montant de l'allocation	80 % du salaire journalier de référence pendant 12 mois maximum, à condition que le salarié ait au moins 1 an d'ancienneté dans l'entreprise	80 % du salaire journalier de référence pendant 12 mois maximum, à condition que le salarié ait au moins 2 ans d'ancienneté dans l'entreprise	80 % du salaire journalier de référence pendant 12 mois maximum, quelle que soit l'ancienneté dans l'entreprise
Adhésion	Proposition par l'employeur ou, à défaut, par Pôle emploi	Proposition par l'employeur	Proposition par l'employeur, ou, à défaut, demande d'adhésion par le salarié
Statut	Stagiaire de la formation professionnelle		
Délai de réflexion	21 jours		
Durée	12 mois		
Accompagnement personnalisé	Plan de sécurisation professionnelle (PSP) - Aides de Pôle emploi mobilisables selon conditions - Accompagnement réalisé par Pôle emploi ou par un opérateur	Plan d'action de reclassement personnalisé (PARP) - Aides au reclassement de l'assurance chômage (sauf ADR) et aides de Pôle emploi mobilisables selon conditions - Accompagnement réalisé par Pôle emploi	Plan d'action concerté (PAC) - Aides au reclassement de l'assurance chômage et aides de Pôle emploi mobilisables selon conditions - Accompagnement réalisé par Transistio ctp ou Pôle emploi, selon les bassins d'emploi

Source : UNEDIC, *Le contrat de sécurisation professionnelle*, février 2012

Tableau 71 : Tableau comparatif des dispositifs CSP, CTP, CRP (suite)

	CSP	CRP	CTP
Réalisation de périodes de travail pendant le dispositif	Possibilité de réaliser, des périodes d'activité de 2 semaines à 6 mois, sans pouvoir excéder 6 mois au total	Pas prévu	Possible, sans durée minimale et jusqu'à 6 mois
Aide(s) à la reprise d'emploi	Une indemnité différentielle de reclassement est versée en cas de reprise d'emploi avant le terme du CSP, si le salaire de l'emploi est inférieur d'au moins 15 % à l'ancien salaire. Elle est versée pendant 12 mois maximum, dans la limite de 50 % des droits à l'ASP restants	Une indemnité différentielle de reclassement est versée en cas de reprise d'emploi avant le terme du CSP, si le salaire de l'emploi est inférieur d'au moins 15 % à l'ancien salaire. Elle est versée pendant 12 mois maximum, dans la limite de 50 % des droits à l'ASP restants	- Une indemnité différentielle de reclassement est versée dans les mêmes conditions que la CRP - Allocation de transition professionnelle complémentaire pour les reprises d'emploi au cours du CTP. Elle est égale à l'ATP – salaire de l'emploi - Aide à la transition professionnelle si reprise d'un CDI, CDD d'au moins 6 mois. Elle est égale à 50 % des droits à l'ATP restants (maximum : 3 mois d'ATP)
Contribution de l'employeur	- Participation égale à l'indemnité de préavis qu'aurait perçue le salarié, dans la limite de 3 mois, s'il s'agit de salariés justifiant d'au moins 1 an d'ancienneté - Participation au titre du DIF	- Participation égale à 2 mois de préavis, s'il s'agit de salarié justifiant d'au moins 2 ans d'ancienneté - Participation au titre du DIF	- Participation égale à 1 mois de salaire pour les salariés ayant entre 6 mois et 2 ans d'ancienneté - Participation égale à 2 mois de salaire pour les salariés ayant au moins 2 ans d'ancienneté
Sanction en cas de non-proposition par l'employeur	2 mois de salaire bruts ou 3 mois de salaire (charges patronales + salariales) en cas d'adhésion volontaire auprès de Pôle emploi	2 mois de salaire	2 mois de salaire

Source : UNEDIC, *Le contrat de sécurisation professionnelle*, février 2012

[948] S'agissant du dispositif juridique, on note les différences suivantes entre le CSP et le CTP :

- les conditions d'ancienneté sont différentes : aucune condition d'ancienneté dans l'entreprise ou de durée d'affiliation à l'assurance chômage n'existait pour adhérer au CTP ; dans le cadre du CSP, l'ancienneté doit être d'au moins un an ; il est possible d'adhérer avec une ancienneté moindre mais sous réserve d'une durée d'affiliation permettant de prétendre au versement de l'ARE ; dans ce dernier cas de figure, l'allocation versée est moindre puisqu'égale à l'ARE ;
- s'agissant des périodes d'activité pendant le dispositif, elles sont possibles jusqu'à 6 mois dans le CTP comme le CSP mais avec, pour le CSP, une condition de durée minimale de 14 jours ;
- en termes d'aides à la reprise d'emploi, l'IDR est présente dans les trois dispositifs CTP, CRP et CSP ; il existait en sus dans le CTP une allocation complémentaire et une aide à la transition professionnelle.

[949] Enfin, sur le renforcement de l'accompagnement, il est prévu dans le cadre du CSP, 1 référent pour 50 bénéficiaires en moyenne, tandis que le ratio d'accompagnement était de 1 pour 30 bénéficiaires pour le CTP.

3. DONNEES STATISTIQUES SUR LES CRP, CTP ET CSP

3.1. Près de 100 000 personnes entrant annuellement dans ces dispositifs, dont un quart de 50 ans et plus en 2011

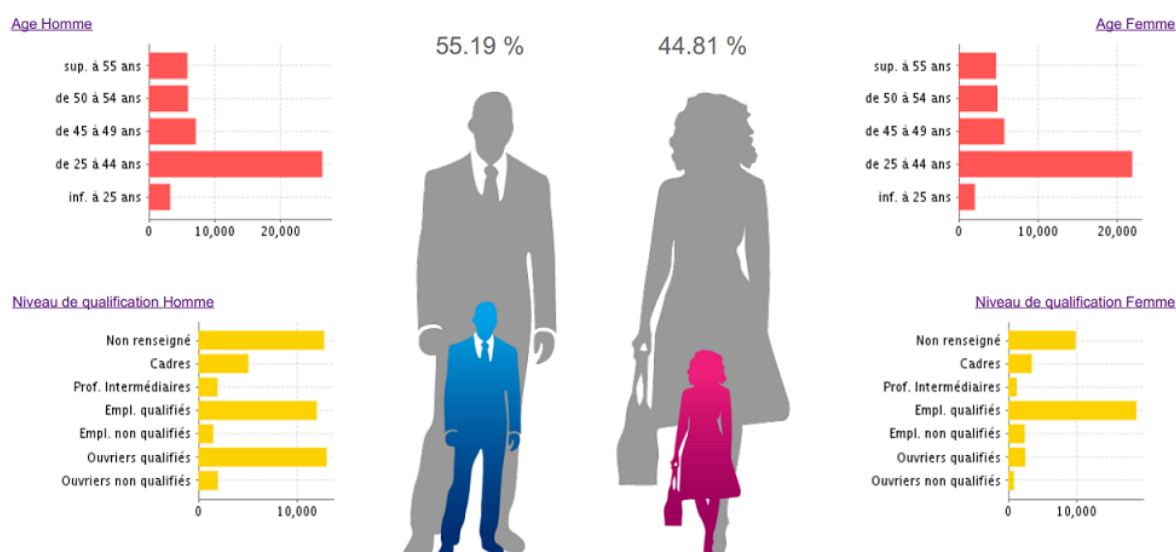
[950] En 2011, 94 000 personnes sont entrées en CSP, CRP ou CTP, après 108 000 en 2010. La part des entrées en CRP, CTP et CSP parmi les inscriptions suite à un licenciement économique a augmenté continûment ces dernières années : elle s'établit à 53 % en 2011. Les personnes âgées de 50 ans ou plus sont relativement moins nombreuses parmi les entrants en CRP, CTP ou CSP que parmi les autres inscriptions suite à un licenciement économique (24 % contre 30 %).

Tableau 72 : Caractéristiques des entrants en CRP, CTP et CSP

	Licenciement économique (autre que CRP, CTP et CSP)								CRP, CTP et CSP							
	2007	%	2009	%	2010	%	2011	%	2007	%	2009	%	2010	%	2011	%
Sexe																
Hommes	68 263	55	100 455	62	69 549	62	50 029	60	24 484	50	83 660	60	62 018	58	52 035	56
Femmes	56 126	45	61 848	38	42 886	38	33 270	40	24 755	50	56 055	40	45 650	42	41 578	44
Âge																
Moins de 25 ans	8 859	7	14 590	9	8 830	8	6 977	8	2 752	5	9 502	7	6 234	6	4 993	5
Entre 25 et 49 ans	80 877	65	104 102	64	69 792	62	51 309	62	36 781	75	100 890	72	76 196	71	66 056	71
50 ans ou plus	34 653	28	43 611	27	33 813	30	25 013	30	9 706	20	29 323	21	25 238	23	22 564	24
Qualification*																
Ouvriers et employés non qualifiés	24 068	20	31 059	19	21 203	19	15 526	18	7 539	16	21 893	16	15 596	15	12 829	14
Ouvriers et employés qualifiés	69 246	56	91 536	57	63 004	57	48 016	56	27 744	57	77 893	57	62 103	58	54 693	59
Professions intermédiaires	13 551	11	18 144	11	12 539	11	8 978	11	6 777	14	18 543	14	13 753	13	11 852	13
Cadres	15 693	13	20 471	13	14 944	13	10 421	15	6 561	13	18 499	13	14 620	14	12 551	14
Non renseignée	1 831		1 093		745		358		618		2 887		1 596		1 688	
Total	124 389		162 303		112 435		83 299		49 239		139 715		107 668		93 613	

Source : Dares Analyses n°76, octobre 2012, Les dispositifs publics d'accompagnement des restructurations en 2011

[951] Depuis le dernier trimestre 2011, la quasi-totalité des entrées se fait dans le dispositif du CSP. A fin octobre 2012, le nombre de bénéficiaires en cours du CSP était proche de 88 000 personnes, et leurs caractéristiques socio-démographiques étaient les suivantes :



Source : Extranet CSP(extraction en date du 23 novembre 2012)

3.2. Les taux de retour à l'emploi par âge constatés pour le CTP

- [952] Le dispositif du CSP est trop récent pour pouvoir analyser les taux de retour à l'emploi dans le cadre de cet accompagnement, en particulier par tranches d'âge.
- [953] En revanche, pour le dispositif du CTP, la mission a pu disposer des données de TransitioCTP pour les 7 bassins d'emploi (Charleville-Mézières, Montbéliard, Morlaix, Saint Dié des Vosges, Toulon, Valenciennes et Vitré²⁸⁹) accompagnés par cette filiale de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)²⁹⁰.
- [954] Pour les cohortes ayant adhéré au CTP entre août 2009 et août 2010, soit 4 479 personnes, les taux de retour à l'emploi durable constatés ont été les suivants, par tranches d'âge :

Tableau 73 : Taux de retour à l'emploi durable par tranches d'âge et bassins d'emploi

SITE	Taux de retour à l'emploi					Toutes Tranches d'âge
	-26 ans	26 à 45 ans	de 45 à 50 ans	de 50 à 55 ans	plus de 55 ans	
Charleville-Mézières	44,6%	43,8%	39,5%	30,9%	15,8%	38,9%
Montbéliard	59,3%	62,3%	52,6%	43,4%	23,6%	55,3%
Morlaix	66,7%	65,0%	66,7%	60,0%	28,6%	63,3%
Saint-Dié	34,5%	43,6%	47,8%	35,8%	17,0%	40,1%
Toulon	50,0%	49,6%	45,5%	30,4%	29,0%	45,6%
Valenciennes	60,3%	58,0%	55,3%	41,3%	42,3%	55,7%
Vitré	55,5%	51,2%	49,4%	48,2%	29,5%	49,9%
Total	52,6%	52,2%	48,9%	39,8%	25,3%	48,5%
Total avec Issues Positives	74,7%	74,9%	71,2%	59,1%	34,6%	69,7%
Dont HOMMES	54,0%	54,8%	51,6%	43,2%	25,8%	50,9%
Dont FEMMES	49,4%	47,9%	45,1%	33,5%	24,4%	44,5%
Dont HOMMES avec issues positives	73,3%	76,7%	72,4%	59,4%	35,9%	70,8%
Dont FEMMES avec issues positives	77,9%	72,1%	69,6%	58,5%	32,5%	68,0%

Source : Tableaux de bord de suivi du CTP tenus par TransitioCTP

- [955] Les sorties vers l'emploi sont considérées comme durables lorsque le contrat de travail est de plus de 6 mois ou en cas de création d'entreprise. Les issues sont qualifiées de « positives » lorsqu'il y a retour à l'emploi quel que soit sa durée ou entrée en formation qualifiante.
- [956] Le taux de retour à l'emploi durable est variable selon les bassins d'emploi. Il est en moyenne de 48,5 %.
- [957] Par tranches d'âge, les moins de 26 ans, les 26 à 45 ans et les 45 à 50 ans sont proches de la moyenne du taux de retour à l'emploi. Par contre, le taux pour les 50-55 ans s'éloigne de la moyenne de près de 10 points (-8,7 points). A l'exception du bassin de Vitré, il y a systématiquement un décrochage du taux de retour à l'emploi des 50-55 ans par rapport à celui des 45-50 ans. Le taux de retour à l'emploi des plus de 55 ans s'écarte très nettement du taux moyen (-23,2 points), il est systématiquement inférieur à 30% à l'exception de Valenciennes.
- [958] Par genre, la situation des femmes est toujours moins favorable que celle des hommes quelle que soit la classe d'âge. L'écart de taux de retour à l'emploi entre hommes et femmes de mêmes âges est particulièrement défavorable pour les femmes âgées de 50 à 55 ans.

²⁸⁹ Ces bassins d'emploi ont été progressivement étendus au cours de l'expérimentation.

²⁹⁰ Dans le cadre de la mise en place du CSP, Transitio a également eu en charge le « CSP transitoire », en l'attente de l'entrée en vigueur des nouveaux marchés de sous-traitance de Pôle emploi.

[959] Sur ce même périmètre (CTP dans les 7 bassins d'emploi susnommés), la mission a également eu connaissance des taux d'accès à la formation, par tranches d'âge :

Tableau 74 : Pourcentage des adhérents CTP ayant eu au moins une formation (adhérents entre août 2010 et juillet 2011)

Tranches d'âge	% d'adhérents ayant eu une formation
Moins de 26 ans	48,4%
26 ans à 44 ans	57,0%
45 à 49 ans	63,7%
50 à 54 ans	62,9%
55 à 59 ans	64,8%
60+	59,3%
Total	59,6%

Source : Tableaux de bord de suivi du CTP tenus par TransitioCTP

[960] Ces taux d'accès à la formation d'adhérents au CTP sont élevés, en comparaison de l'ensemble des demandeurs d'emploi. A la différence de l'ensemble des demandeurs d'emploi, on ne constate pas un accès moindre des adhérents les plus âgés²⁹¹ à la formation, au contraire même, qui pourrait expliquer un taux de retour à l'emploi plus faible.

[961] Les formations sont d'une durée relativement longue. Le tableau suivant présente les mêmes pourcentages pour les seules formations de plus de 35 heures.

Tableau 75 : Pourcentage des adhérents CTP ayant eu au moins une formation de plus de 35 heures (adhérents entre août 2010 et juillet 2011)

Tranches d'âge	% d'adhérents ayant eu une formation de plus de 35 heures
Moins de 26 ans	35,8%
26 ans à 44 ans	42,7%
45 à 49 ans	49,3%
50 à 54 ans	45,7%
55 à 59 ans	39,2%
60+	43,5%
Total	44,0%

Source : Tableaux de bord de suivi du CTP tenus par TransitioCTP

²⁹¹ Selon DARES Analyse n°2012-024 : « Les demandeurs d'emploi de moins de 26 ans bénéficient plus fréquemment d'une formation que leurs aînés : fin 2010, 15,2 % étaient en formation contre 8,2 % parmi ceux âgés de 26 à 44 ans et 4,2 % de ceux de plus de 45 ans. »

4. RESULTATS DE L'ENQUETE MENEES PAR LA MISSION AUPRES DE CONSEILLERS CSP SUR LES FREINS SPECIFIQUES AU RETOUR A L'EMPLOI DES DEMANDEURS D'EMPLOI AGES DE 50 ANS ET PLUS

4.1. Objectifs et modalités de l'enquête

- [962] La mission a souhaité recueillir l'avis de conseillers de Pôle emploi sur leur perception de freins spécifiques éventuels au retour à l'emploi des seniors, définis comme étant ceux âgés de 50 ans et plus, en comparaison de demandeurs d'emploi plus jeunes, et sur la façon dont ils peuvent y répondre.
- [963] Cette enquête était destinée à interroger les conseillers accompagnant de façon renforcée des demandeurs d'emploi, de tous âges, adhérents au CSP. Pour des raisons de commodité d'enquête, ont été ciblés les 25 bassins d'emploi (à octobre 2012) expérimentant par ailleurs le dispositif prévu à l'article 4 de l'accord national interprofessionnel du 31 mai 2011 (extension du CSP aux demandeurs d'emploi en fin de CDD, en fin de mission d'interim ou en fin de contrat conclu pour la durée d'un chantier) et à l'article 43 de la loi n°2011-893 du 28 juillet 2011.
- [964] L'enquête a été réalisée de façon anonyme : les conseillers étaient sollicités par mèl et répondaient directement sur un outil informatique d'enquête utilisé par le service informatique de l'IGAS. La voie hiérarchique a été sollicitée pour la collecte des adresses mèl des conseillers, mais n'a pas eu accès aux réponses des conseillers. La mission de l'IGAS n'a eu quant à elle connaissance des réponses que de façon anonymisée.
- [965] Le questionnaire comportait des questions fermées, avec des possibilités de réponse proposées sous forme de menu déroulant et pouvant faire l'objet d'exploitations statistiques. Il comportait également des questions ouvertes, en nombre limité, destinées à collecter les appréciations littérales des conseillers.
- [966] La mission a testé la pertinence des questions et leur formulation auprès de six personnes ressources, relevant de deux bassins d'emploi distincts et la version définitive du questionnaire a tenu compte des remarques faites par les testeurs.

Le texte du questionnaire envoyé aux conseillers CSP

Dans les CSP en cours, les adhérents âgés de 50 ans et plus présentent-ils des freins spécifiques au retour à l'emploi, par comparaison avec les adhérents de moins de 50 ans ?

Freins liés à l'attitude des adhérents CSP (modalités de réponses proposées : toujours, souvent, parfois, jamais)

- des freins psychologiques portant sur le manque de confiance en soi et/ou en les autres ?
- des difficultés à faire le deuil de l'emploi précédent ?
- des difficultés à partager son ressenti, son expérience ?
- une difficulté ou lenteur à amorcer des démarches de retour à l'emploi du fait de l'indemnisation perçue et/ou des perspectives de retraite ?
- des exigences salariales non conformes à l'état du marché du travail ?
- des exigences de poste non cohérentes avec l'état du marché de l'emploi ?
- absence ou manque de maîtrise des outils et méthodes de recherche d'emploi (CV, entretien avec une méconnaissance de ses atouts et une difficulté à les valoriser) ?
- manque de connaissance et/ou mauvaise représentation du marché du travail ?
- un réseau limité ?
- une absence de mobilité antérieure ?
- problèmes de santé ?
- manque de qualifications ou qualifications obsolètes ?
- absence ou manque de maîtrise des outils informatiques ?
- absence ou manque de maîtrise des langues ?
- autres

Freins liés à l'attitude des employeurs (modalités de réponses proposées : toujours, souvent, parfois, jamais, ne sait pas)

- absence de réponse aux lettres de candidature
- absence de convocation aux entretiens
- préférence pour des candidats plus jeunes jugés plus flexibles
- préférence pour des candidats internes quand le poste exige de l'expérience
- préférence pour des candidats plus qualifiés,
- préférence pour des candidats plus mobiles
- autres

Questions ouvertes complémentaires :

Mettez-vous en place un accompagnement spécifique en faveur des plus de 50 ans ? oui/non
Si oui, lequel ?

Mettez-vous en place des prestations spécifiques en faveur des plus de 50 ans ? oui/non
Si oui, lesquelles ?

Quelle est de façon générale votre opinion sur le retour à l'emploi des plus de 50 ans, sur les freins spécifiques et les moyens de les lever ?

[967] L'enquête a été envoyée le 14 novembre 2012 à 192 conseillers. Au 5 décembre 2012, 109 réponses étaient parvenues au service informatique de l'IGAS, soit un taux de réponse de 57%, et sont analysées ci-dessous.

[968] A la question ouverte générale située en fin de questionnaire sur le retour à l'emploi des plus de 50 ans, les freins spécifiques et les moyens de les lever, 84 conseillers sur les 109 répondants ont donné leur opinion.

4.2. Résultats de l'enquête

4.2.1. Les freins spécifiques liés à l'attitude des demandeurs d'emploi seniors

4.2.1.1. Le deuil de l'emploi précédent

[969] Pour 4 conseillers sur 5 ayant répondu à l'enquête, les seniors présentent souvent des difficultés à faire le deuil de leur emploi précédent. Il s'agit là du premier frein que présentent les seniors adhérents au CSP selon les conseillers ayant répondu à l'enquête, par rapport aux autres adhérents au CSP âgés de moins de 50 ans.

Tableau 76 : Classement des freins identifiés comme présents chez les adhérents seniors « toujours » ou « souvent »

Nature du frein spécifique	Nombre de réponses « toujours » ou « souvent » parmi les 109 réponses	Part des réponses « toujours » ou « souvent » (en %)
Des difficultés à faire le deuil de l'emploi précédent ?	88	81%
Absence ou manque de maîtrise des outils informatiques ?	86	79%
Absence ou manque de maîtrise des outils et méthodes de recherche d'emploi (CV, entretien avec une méconnaissance de ses atouts et une difficulté à les valoriser) ?	84	77%
Absence ou manque de maîtrise des langues ?	81	74%
Des exigences salariales non conformes à l'état du marché du travail ?	80	73%
Manque de connaissance et/ou mauvaise représentation du marché du travail ?	72	66%
Manque de qualifications ou qualifications obsolètes ?	65	60%
Des freins psychologiques portant sur le manque de confiance en soi et/ou en les autres ?	63	58%
Une difficulté ou lenteur à amorcer des démarches de retour à l'emploi du fait de l'indemnisation perçue et/ou des perspectives de retraite ?	59	54%
Des exigences de poste non cohérentes avec à l'état du marché de l'emploi ?	58	53%
Une absence de mobilité antérieure ?	57	52%
Un réseau limité ?	39	36%
Problèmes de santé ?	28	26%
Des difficultés à partager son ressenti, son expérience ?	22	20%

Source : Enquête IGAS auprès de conseillers CSP

4.2.1.2. Un manque de compétences transversales mais pas de besoin généralisé de formations qualifiantes ?

[970] Viennent ensuite des freins liés à des compétences spécifiques qui sont toujours ou souvent insuffisamment maîtrisées par les seniors selon les conseillers ; les seniors ne maîtrisent pas suffisamment les outils informatiques (pour 79% des conseillers), les techniques de recherche d'emploi (pour 77% des conseillers) et les langues (pour 74% des conseillers). L'insuffisante maîtrise des langues se distingue par une plus forte présence de la réponse « toujours » : 30 réponses « toujours » sur 109, contre 14 pour les techniques de recherche d'emploi et 11 pour la maîtrise des outils informatiques.

- [971] Cette question a été commentée cinq fois :
- [972] *« Autre frein dans la recherche d'emploi est le manque de pratique de l'outil informatique en général et d'internet en particulier »*
- [973] *« De plus ils sont souvent en manque de formation au niveau linguistique : le moyen le plus efficace est la formation avec le financement OPCA. »*
- [974] *« Le manque de certaines qualifications ou connaissances pour certains : internet, langues étrangères est un frein évident au retour à l'emploi. »*
- [975] *« Freins sur les métiers du tertiaire : Niveau de diplôme, maîtrise de l'informatique et des langues, exigences salariales et des horaires, mobilité, difficultés pour s'adapter à d'autres secteurs d'activité. »*
- [976] *« Formations informatiques, formations qualifiantes pour les plus proches de 50 ans (plus compliqué si 56-57 ans). »*
- [977] Cependant, la question plus générale sur des qualifications manquantes ou obsolètes recueille des avis moins tranchés des conseillers : 60 % des conseillers pensent que les seniors présentent souvent des qualifications manquantes ou obsolètes contre 39% qui répondent « parfois » (les réponses « toujours » et « jamais » avoisinent zéro).
- [978] Pour un conseiller, *« les adhérents seniors en CSP sont le plus souvent très spécialisés dans un secteur d'activité sur un poste identifié, l'absence de polyvalence et de formations qualifiantes ou complémentaires freinent le retour à l'emploi. »*
- [979] Pour un autre, il faut clairement distinguer la question de l'âge de celle des qualifications car la question de l'absence de qualifications n'est pas différente selon qu'il s'agit de jeunes ou de seniors :
- [980] *« Il y a deux problèmes distincts : l'âge et le manque de qualification La conjonction des deux rend la recherche d'emploi quasi impossible.*
- *Les personnes seniors qualifiées et qui correspondent aux exigences du marché du travail ont du mal à obtenir ne serait-ce qu'un entretien et quand elles l'ont, bien souvent elles ne sont pas retenues car il n'y a toujours de la part des employeurs le préjugé que la personne n'est plus dynamique ou va travailler ou comprendre moins rapidement. Lutter contre les préjugés est une tâche difficile.*
 - *Il faut vraiment arriver à un certain niveau de qualification et de maîtrise sur des métiers en tension / porteurs pour que la question d'âge ne soit même pas abordée (ex soudeur, ouvrier du bâtiment qualifié N2, N3).*
 - *Les personnes seniors non qualifiées ont encore moins de chance de retrouver un emploi que les seniors qualifiés. Les former est tâche ardue car bien souvent il n'y a pas les capacités et/ou la volonté du fait que même qualifiés, l'emploi des seniors est difficile. Pour les gens ne pouvant/voulant pas se former, il y a enfin très peu d'emploi non qualifié du fait même de la conjoncture actuelle.*
- [981] *On retrouve la problématique identique sur la population jeune non qualifiée (ex : agent de production, vendeuse). »*

4.2.1.3. Les exigences salariales des seniors freinent également le retour à l'emploi

- [982] Enfin, une série de freins considérés comme souvent ou toujours présents chez les adhérents de plus de 50 ans relèvent de leur connaissance du marché du travail ou de leur attitude face à lui : des exigences salariales non-conformes à l'état du marché du travail pour trois quarts des conseillers et un manque de connaissance du marché du travail pour deux tiers d'entre eux.
- [983] Les exigences financières des seniors, en lien avec la réalité du marché du travail, ont fait l'objet de commentaires (11 citations).

- [984] « Les seniors sont expérimentés et ont des exigences salariales parfois très élevées, qui ne correspondent souvent pas à la réalité du marché. »
- [985] « Ces freins se retrouvent aussi pour des personnes de plus de 50 ans ayant eu de grosses responsabilités auprès de leur entreprise : cadres commerciaux, responsables de production par exemple : cette fois le salaire demandé est souvent le frein au retour à l'emploi. Les seniors ne peuvent se permettre de trop descendre leur salaire. Ils estiment qu'ils se dévalorisent en acceptant un salaire moindre et de plus l'employeur a peur qu'il quitte l'entreprise s'il trouve mieux ensuite. Les employeurs ont aussi peur de recruter un sénior de peur des indemnités à verser en cas de licenciement économique ou autre. »
- [986] « Les prétentions salariales sont très fortes de la part des personnes de plus de 50 ans, la mobilité géographique est également un élément fort à travailler. »
- [987] « C'est un public qui est plus difficile à dynamiser au regard de leurs freins personnels et souvent une inadéquation avec leur prétention salarial et/ou leur diplôme (refus de validation des acquis de l'expérience). »
- [988] « Le retour à l'emploi est difficile et plus long. Les exigences salariales certes justifiées, freinent à leur ouvrir certaines portes. »
- [989] « Le retour à l'emploi pour les personnes de plus de 50 ans est difficile principalement par rapport au salaire perdu. Il s'agit du frein principal. Une proposition pour lever ce frein est d'essayer de faire changer les représentations au cours des entretiens individuels (une revue à la baisse est nécessaire par rapport à l'analyse du marché de l'emploi : consultation des offres) et en proposant de négocier le salaire au cours des entretiens d'embauche. »
- [990] Ils sont moins mobiles que les plus jeunes et plus exigeants en termes de conditions de travail et d'avantages divers. »
- [991] « Exigences salariales ; méconnaissance du marché de l'emploi ; difficultés à "remettre les pieds" sur terre ; exigences de statut et de mobilité. »
- [992] « Problème culturel lié à la rémunération, traditionnellement, plus on est âgé, plus on est expérimenté, plus on doit être rémunéré, or une carrière avec une rémunération en "cloche" n'est plus de mise, moyennement rémunéré entre 20 à 35 ans, maximum entre 35 et 50 ans, moins après 50 ans, car souvent moins globalement sollicité par les entreprises (trop cher, moins riches en compétences du moment que les jeunes diplômés, pb de santé, moins flexibles, etc.). »
- [993] « La qualification d'un sénior freine souvent un employeur au sujet du salaire, car un adhérent de plus de 50 ans veut retrouver le même salaire qu'auparavant. »
- [994] « Reprendre un emploi où il faut tout apprendre de nouveau, repartir à 0 - "DÉBUTANT" - avec un salaire plus bas malgré les 20 ans d'expérience. »
- [995] Ces exigences salariales peuvent éventuellement être tempérées par la possibilité de recourir à l'indemnité différentielle de reclassement (IDR).
- [996] « exigences salariales malgré la possibilité de mobiliser l'idr »
- [997] « le candidat accepte de négocier le salaire voir bénéficier de l'indemnité différentielle plutôt que d'attendre en général ; peu de candidat reste inscrit après leur 12 mois d'accompagnement, un taux de placement intéressant »
- [998] « Le frein principal est la volonté de vouloir maintenir le salaire antérieur sur des postes peu qualifiés : l'IDR permet de le lever pendant 1 an et explication de la baisse des droits Pôle Emploi après la CSP. »

4.2.1.4. Parmi les plus de 50 ans, les conseillers soulignent la situation particulière des 57-58 ans

- [999] Certains freins potentiels proposés dans l'enquête ressortent peu ou pas des réponses faites par les conseillers. Outre le manque général de compétences déjà évoqué *supra*, il en est ainsi du manque de confiance en soi ou en les autres qui n'apparaît pas comme prédominant chez les adhérents au CSP seniors (58% de réponses « toujours » ou « souvent »), de la lenteur à amorcer des démarches de retour à l'emploi du fait de l'indemnisation perçue et/ou des perspectives de retraite (54%), des exigences de poste non cohérentes avec l'état du marché de l'emploi (53%), et de l'absence de mobilité antérieure (52%).
- [1000] *La question de la mobilité des seniors, en particulier géographique, a cependant été évoquée par quelques conseillers dans leurs réponses.*
- [1001] *« L'absence de mobilité géographique (durée de déplacement très limitée), de mobilité professionnelle (difficulté à identifier des compétences transversales), l'absence de maîtrise de l'informatique et de langue étrangère sont les principaux freins. »*
- [1002] *« Problème de mobilité, les plus de 50 ans ont souvent un conjoint qui travaille ET ils sont souvent propriétaires, déménager pour occuper un emploi est quasiment toujours inenvisageable. »*
- [1003] *« Souvent le sénior accepte un déplacement à 30 kilomètres de son domicile et ne veut plus de mobilité géographique au delà voire déménager. »*
- [1004] *« Il arrive aussi que les personnes aient des problèmes de santé très importants ou n'aient pas (de) permis B. Ces freins sont très difficiles à lever pour un retour à l'emploi durable. »*
- [1005] *« Le milieu rural ne favorise pas du tout la reprise d'emploi car beaucoup d'adhérents n'ont pas de moyen de locomotion et la mobilité par les transports en commun très difficile. »*
- [1006] Surtout, dans huit citations, les conseillers ont souligné les différences de situation entre les plus de 50 ans et ceux âgés de 57 ou 58 ans s'ils sont proches de l'âge de la retraite et n'ont donc pas de motivation financière à retrouver un emploi. Un répondant juge le retour à l'emploi « très difficile après 55 ans quasiment impossible à partir de 58 ans ».
- [1007] *« Motivation n'est pas la même entre 50 et 57 et les + de 57 ans si l'indemnisation POLE EMPLOI permet d'attendre la retraite »*
- [1008] *« La motivation est faible de retrouver un emploi par rapport à la date du départ à la retraite. »*
- [1009] *« Autre frein pour les + de 57 ans : les personnes ont suffisamment cotisé, leurs meilleures années sont faites et ils ont des droits qui les mènent jusqu'à la retraite, il n'y a pour eux aucun intérêt financier à retravailler. »*
- [1010] *« La proximité de la retraite associée à la longueur de l'indemnisation est un frein évident au retour à l'emploi, pourquoi rechercher un emploi à 57/58 ans lorsque la durée de l'indemnisation cours jusqu'à la retraite ? »*
- [1011] *« L'autre frein important [après l'inadéquation du profil avec le marché du travail et la représentation qu'ont les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans sur les entreprises] est absence de motivation pour une recherche d'emploi, les seniors bientôt à la retraite prennent les 3 ans de chômage (ils ont souvent cotisé suffisamment pour bénéficier du max d'allocations) comme une "pré-retraite" : "j'ai cotisé au chômage pendant 30 ans j'ai bien le droit de profiter un peu" d'autant plus que les employeurs argumentent bien souvent en ce sens lorsqu'ils proposent un licenciement au seniors. Cela pose la question plus générale de la représentation de l'indemnisation chômage qui est un droit mais qui implique des devoirs pour chaque demandeur d'emploi. »*
- [1012] *« de nombreuses personnes qui approchent les 60 ans et qui sont bientôt à la retraite adhèrent au CSP pour des raisons financières. Il est très difficile de mobiliser ces personnes dans leurs démarches professionnelles + autres problématiques associées (salaire en inadéquation avec salaire du marché du travail actuel, état de santé, mobilité restreinte). »*

- [1013] « *ils pensent trop souvent au départ à la retraite ; croyance sur la durée des allocations POLE EMPLOI, ils ne se projettent pas sur une reprise d'emploi mais sur un projet de vie.* »
- [1014] Ces commentaires conduisent à distinguer parmi les seniors différentes populations en fonction de l'âge. Il y aurait ceux relativement proches de la retraite et pouvant sans rupture longue enchaîner une indemnisation chômage et la retraite, et ceux qui, bien que considérés comme « seniors » sont encore éloignés de l'âge de la retraite et ont encore une durée prévisionnelle de vie professionnelle de 5 ans, 10 ans voire 15 ans.
- [1015] « *Pour les personnes qui approchent l'âge de départ en retraite, notre inquiétude n'est pas la même que pour une personne qui vient d'avoir 50 ans ou 51-52.....57-58. Ces personnes doivent encore travailler et se retrouvent devant des offres d'emploi dont le salaire est smic horaire, niveau d'étude niv IV souvent demandé, anglais demandé, etc... des critères qui, souvent, n'étaient pas demandé lorsqu'ils ont débuté leurs carrières.* »
- [1016] « *Les demandeurs d'emplois de plus de 50 ans ont souvent du mal à accepter le licenciement économique. Ils se sentent dépourvus de tout et pense être bientôt à la retraite. Il faut dans un premier temps qu'ils prennent conscience qu'à 50 ans il reste encore plus de 10 ans à travailler.* »
- [1017] Sachant que ces remarques prennent place dans le cadre du CSP dont le niveau d'indemnisation très généreux est critiqué :
- [1018] « *Les personnes de plus de 50 ans relevant du CSP, ont plus de difficultés à faire le deuil de leur emploi. Les prétentions salariales sont élevées (prime d'ancienneté importante). Pour un grand nombre, ils ont travaillé "toute leur vie" et au vu des allocations versées ou du délai pour le droit à la retraite, estiment avoir le droit "de se reposer". Cela concerne les plus de 55 ans. Combien de fois entendons nous la phrase "j'ai largement cotisé". C'est un public difficile à accompagner et bien souvent l'accompagnement devient productif au bout de 6 mois.* »
- [1019] Un conseiller tire les conséquences de cette proximité de la retraite : « *si la personne peut prétendre à la retraite, aide à la compréhension des documents, suivi moins renforcé que pour d'autres catégories de demandeurs* »

4.2.1.5. Des freins non retenus par les conseillers

- [1020] Trois freins sont clairement écartés par les conseillers comme étant des freins spécifiques aux seniors : un réseau limité (36% seulement de réponses « toujours » ou « souvent », 55% « parfois » et 9% « jamais »), les problèmes de santé (26% de « toujours » et « souvent », 74% « parfois »), et les difficultés éventuelles à partager son ressenti, son expérience (20%).
- [1021] Pour expliquer ces résultats *a priori* contre-intuitifs par rapport à certains des entretiens réalisés par la mission, on peut avancer l'hypothèse que les seniors au chômage sont une catégorie hétérogène alors que les conseillers CSP interrogés ont répondu spécifiquement pour le public qu'ils accompagnent. Ce public d'adhérents au CSP ne comprend par définition que des licenciés économiques récents, et non des chômeurs de longue durée, même si certains adhérents peuvent par contre être en situation de chômage récurrent.
- [1022] Il y aurait ainsi une distinction à faire entre les freins liés à l'âge et les freins cumulés pour les seniors au chômage de longue durée. Un conseiller a ainsi précisé dans l'enquête que « *souvent l'état de santé qui se dégrade au fil des mois lié à la perte d'emploi* ». L'hypothèse serait alors que le senior entré au chômage y resterait, souvent en raison des représentations sur l'âge (les siennes et celles des employeurs cf. *infra*), ce qui conduirait à entrer dans un cercle vicieux d'accumulation d'autres freins au retour à l'emploi issus cette fois-ci de la durée du chômage (problèmes de santé, réseau limité, manque de confiance en soi).
- [1023] Ce constat rejoint l'opinion exprimée lors des entretiens par des conseillers ou des responsables de structure prenant en charge l'accompagnement de seniors pendant des durées longues

4.2.2. Les freins identifiés du côté des employeurs

[1024] Dans l'enquête, pour les freins éventuels du côté des entreprises, la mission avait fait le choix de proposer la réponse « ne sait pas » pour tenir compte du fait que les pratiques des entreprises ne sont pas toujours connues des conseillers. Le tableau ci-dessous présente les pourcentages de réponses « toujours » ou « souvent » en excluant du calcul les réponses « ne sait pas ».

Tableau 77 : Classement des freins identifiés comme présents « toujours » ou « souvent » chez les employeurs

	Nombre de réponses « toujours » ou « souvent »	Nombre total de réponses, hors réponse « ne sait pas »	Part des réponses « toujours » ou « souvent » (en % des répondants)
Q18 - Préférence pour des candidats plus jeunes jugés plus flexibles	88	100	88%
Q16 - Absence de réponse aux lettres de candidature	88	106	83%
Q17 - Absence de convocation aux entretiens	67	105	64%
Q21 - Préférence pour des candidats plus mobiles	41	86	48%
Q19 - Préférence pour des candidats internes quand le poste exige de l'expérience	37	79	47%
Q20 - Préférence pour des candidats plus qualifiés	35	94	37%

Source : Enquête IGAS auprès de conseillers CSP

[1025] La préférence des entreprises pour des candidats plus jeunes jugés plus flexibles ressort très nettement des réponses, avec le pourcentage le plus élevé de l'ensemble de l'enquête, 88% (17 % « toujours » et 71 % « souvent »).

[1026] Il est important de noter qu'à l'inverse une préférence fréquente des entreprises pour des candidats plus qualifiés est une hypothèse rejetée par les conseillers (cette préférence existe « parfois » pour 57 % des conseillers et « jamais » pour 5 % d'entre eux). Cette absence de focus sur les qualifications est cohérente avec les réponses obtenues dans la première partie de l'enquête où le manque général de qualifications n'était pas identifié par les répondants comme un des premiers freins présentés par les seniors pour leur retour à l'emploi.

[1027] Un conseiller note explicitement que « *Les employeurs refusent souvent les candidatures de seniors par rapport à leur âge (moins rapides, moins flexibles, plus coûteux...) et non par rapport à l'expérience ou à la qualification.* »

4.2.2.1. La question de l'âge est à elle seule un frein du côté des employeurs

[1028] Au-delà des résultats statistiques, les conseillers ont repris dans les commentaires libres (9 citations ci-dessous) le thème des préjugés négatifs des entreprises sur les seniors pour les freins à l'embauche identifiés du côté des employeurs. Ils sont particulièrement critiques sur l'attitude des employeurs sur l'âge, et la juge inadaptée à la réalité des seniors. Certains évoquent dans leurs commentaires qualitatifs, une attitude discriminatoire, bien que la mission n'ait pas utilisé ce terme dans la formulation des questions fermées, de façon volontaire pour ne pas influencer les réponses qualitatives

[1029] « *Beaucoup de préjugés. Discrimination de type mon équipe/ma clientèle est jeune il ne s'intégrera pas.* »

[1030] « *Manque de confiance des employeurs sur leurs capacités d'adaptation* »

- [1031] « Les employeurs ne communiquent pas sur les recrutements notamment sur les questions d'âge – Il est clair qu'ils ne se risquent pas à user de cet argument directement »
- [1032] « Il semble que les employeurs aient tout simplement une très forte représentation négative des seniors. L'embauche est plus souvent conclue quand la candidature émane du réseau relationnel. »
- [1033] « MANQUE DE PROPOSITIONS d'offres d'emploi des entreprises, nous font remonter aussi une absence d'aide FINANCIÈRE à l'embauche des seniors, ne souhaitent pas rémunérer les seniors à leur juste valeur, manque de reconnaissance, peur de la maturité professionnelle des seniors »
- [1034] « Les freins viennent, à mon sens, pour une grande part des entreprises peu prêtes à investir pour un public plus ou moins proche d'une retraite. »
- [1035] « le retour à l'emploi des + 50 ans est difficile non pas à cause d'eux mais plutôt des entreprises qui ne veulent pas d'eux »
- [1036] « En fait, en caricaturant un peu, on pourrait dire qu'il y a 2 profils qui se détachent:
- des personnes peu qualifiées, usées par leur emploi, ne maîtrisant pas les TRE ni l'outil informatique, avec un faible réseau;
 - et des personnes diplômées ou non, avec une expérience importante en tant qu'agent de maîtrise ou cadre, utilisant leur réseau et maîtrisant les NTIC et les TRE²⁹².
- [1037] Chacun rencontre des freins au retour à l'emploi, l'employeur refusant:
- les uns au motif d'un profil peu qualifié, peu mobile;
 - les autres au motif de prétentions salariales trop fortes et/ou d'une crainte d'un manque "d'adaptation", de flexibilité du fait de leurs expériences et de leur connaissance du monde du travail. »
- [1038] « Réticence des employeurs à embaucher des seniors
- [1039] Tout d'abord, les employeurs ont une certaine image des « seniors ». Ils pensent que ce sont des personnes ayant plus de difficultés d'apprentissage, qui sont moins efficaces que les plus jeunes.
- [1040] Embaucher un senior peut être considéré comme un investissement « non rentable » par l'employeur : « Le retour à l'emploi est très difficile. Le principal frein à lever à mon avis concerne le regard des employeurs à leur égard. Il se peut sûrement que l'investissement sur un senior soit considéré comme peu intéressant (départ en retraite rapide et coût de main d'oeuvre trop élevé). »
- [1041] Ensuite, ils ne souhaitent pas « investir » dans la formation pour des personnes qui vont partir à la retraite à court ou moyen terme car ils savent qu'il faudra reprendre le recrutement, la formation, etc, sachant qu'il faut un certain temps pour être totalement autonome et opérationnel sur un poste. Il s'agit donc de freins d'ordre financiers.
- [1042] « L'âge, sans pour autant que cela soit clairement spécifié. Et la retraite, nécessitant du coup de refaire le travail de recrutement d'ici peu. »
- [1043] « Beaucoup d'idées reçues sur notion d'adaptation / dynamisme et capacités d'apprentissage. »
- [1044] « Il est évident que leur retour à l'emploi est plus difficile (un exemple récent : un adhérent a participé à un forum de recrutement hier et s'est vu refusé son CV à maintes reprises à cause de son âge : 52 ans). Les employeurs ne se cachent pas pour leur dire qu'ils sont trop âgés. »
- [1045] « les seniors sont victimes d'une discrimination à l'embauche du fait de leur âge. les employeurs ont des préjugés sur leur capacité à s'adapter au changement et sur leur état de santé .c'est le frein majeur à l'insertion des seniors en général »
- [1046] « les entreprises préfèrent un candidat plus jeunes de manière générale »
- [1047] « Difficultés liées à l'âge, employeurs frileux quant à l'embauche d'un senior. »

²⁹² Note mission ; techniques de recherche d'emploi

- [1048] « *le retour à l'emploi est plus ou moins difficile selon le métier, le secteur d'activité et la CSP. Je constate des difficultés récurrentes de réinsertion pour les femmes de + de 50 ans sur les métiers des supports à l'entreprise (ex: secrétaire, agent d'accueil...) »*
- [1049] Un conseiller en arrive même à faire un parallèle entre l'âge et le handicap :
- [1050] « *Hormis les freins déjà soulevés pouvant être liés à ce public, il est important de sensibiliser les employeurs au recrutement du public sénior mais également au maintien dans l'emploi de ce type de public. En effet, si on prend un autre public prioritaire, le public travailleur handicapé, 2 services sont mis en place : aide à l'insertion professionnelle et maintien dans l'emploi des personnes en risque de licenciement pour inaptitude. Pourquoi ne pas créer une prestation visant également à protéger davantage ce public du risque de licenciement ? Prestation à formaliser: identification des compétences (bilan), travail sur adaptation des compétences pour adaptation aux évolutions de l'entreprise, ... »*
- [1051] Par exception, un conseiller note que la confiance peut venir des entreprises :
- [1052] « *De manière générale, je constate que les sorties positives de mon portefeuille concernent majoritairement des plus de 50 ans...Contrairement aux idées reçues, les adhérents de plus de 50 ans s'inscrivent plus rapidement dans un emploi (CAE souvent) grâce à leur réseau mais aussi parce que certains employeurs ont davantage confiance en eux (plus de conscience professionnelle ,d'implication (dûes sans doute à un sentiment de gratitude vis à vis de l'employeur) et d'expériences nécessitant très peu de temps de formation.). »*
- [1053] Et un autre conseiller note avec un « smiley » les vertus de l'homophilie en indiquant que « *les décideurs dans les TPE et PME sont souvent des séniors ».*
- [1054] L'attitude négative des entreprises vis-à-vis des seniors par rapport aux autres demandeurs d'emploi est pointée par les conseillers via l'absence de réponse aux lettres de candidatures. Les employeurs ne répondent pas aux courriers des seniors, « souvent » pour 62 % des conseillers et « toujours » pour 21 %. Ce pourcentage de réponse « toujours » est très élevé, le deuxième plus élevé après l'absence de maîtrise des langues étrangères par les seniors.
- [1055] Les questions de la mobilité insuffisante des seniors selon les entreprises ou de la préférence des entreprises pour des recrutements internes ne reçoivent pas de réponses claires. On note simplement que ces points sont ceux pour lesquels les conseillers ont estimé être le moins en mesure de répondre, avec respectivement 23 et 30 réponses « ne sait pas ». Un conseiller a précisé qu'il était difficile de répondre aux questions sur les employeurs, et un autre qu'elles étaient « trop généralistes ».
- 4.2.2.2. Les représentations négatives des entreprises sont renforcées par les représentations des seniors eux-mêmes
- [1056] Dans la question ouverte sur d'éventuels autres freins, les conseillers sont revenus sur les représentations sur l'âge. Dans cinq commentaires, les conseillers notent que les représentations négatives des entreprises sur les seniors peuvent être véhiculées par les seniors eux-mêmes,
- [1057] « *Les principales difficultés sont liées à l'inadéquation entre le marché du travail et le profil + la représentation qu'ont les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans sur les entreprises qui pour eux ne veulent pas recruter de "vieux". »*
- [1058] « *approche lucide en générale du marché, et conscience du phénomène de jeunisme dans le recrutement local. »*
- [1059] « *La difficulté des personnes de plus de 50 ans dans leur repositionnement à l'emploi me semble plus liée à la représentation de soi et/ou sociale. Pour la plupart de ces personnes le frein de l'âge est la 1ère difficulté qu'ils pensent rencontrer dans leur recherche d'emploi. La deuxième difficulté est liée aux propres représentations des recruteurs tant en terme d'employabilité de ces personnes que de l'investissement financier que leurs recrutements impliquent »*

- [1060] « Ce sont souvent des personnes qui redoutent le contact avec l'entreprise car crainte de ne pas satisfaire l'entreprise par rapport à son âge. Des entreprises qui souvent perçoivent l'âge comme un frein pour l'embauche. »
- [1061] « Craintes pour l'avenir professionnel: ne pas retrouver d'emploi stable par la suite; pertinence ou non d'un élargissement de compétence au regard de la durée de la vie professionnelle restante avant la retraite; capacité à convaincre sur ses compétences et/ou sa candidature »
- [1062] « C'est un public qui est, effectivement, plus difficile à reclasser: Certes, les employeurs restent sceptiques quant à ce type de profil, mais surtout c'est un public qui, lui même, adhère et relaye des préjugés sur les plus de 50 ans et qui de fait, freine les démarches visant au reclassement. »
- [1063] Au global, il ressort de l'enquête que les freins liés aux représentations prédominent nettement car se cumulent les représentations qu'ont les seniors d'eux-mêmes et de leur place dans l'entreprise, et les représentations des entreprises (« préférence pour des candidats plus jeunes jugés plus flexibles ») et leurs pratiques effectives (« absence de réponse aux lettres de candidature »).
- [1064] Il peut y avoir un cercle vicieux d'alimentation des représentations négatives sur l'âge, si l'absence de réponse aux candidatures aggrave la mauvaise image de soi du senior :
- [1065] « Le fait de ne pas avoir de retour des employeurs/entreprises est souvent difficile à vivre. »
- [1066] « Les personnes de + de 50 ans sont bien souvent considérées par les employeurs comme trop "âgées", les retours négatifs sur offres (quant il y en a) ont des effets dévastateurs sur l'image que se fait de lui même le DE. On a constaté aussi de curieux positionnement de la part d'organismes de formation qui refoulent les personnes de + 50 ans sur le seul critère de l'âge ! »

4.2.3. Les seniors bénéficient-ils d'un accompagnement ou de prestations spécifiques ?

- [1067] Dans le cadre du CSP, les seniors bénéficient, comme les autres adhérents, d'un accompagnement renforcé (ratio d'encadrement plus élevé (rappeler le chiffre), fréquence des contacts (rappeler le chiffre)) conformément au cahier des charges du CSP.
- [1068] Mais, dans ce cadre, des conseillers (41%) ont également estimé que l'accompagnement qu'ils fournissaient aux seniors était spécifique, par exemple dans la façon de mobiliser la boîte à outils à leur disposition pour l'ensemble des adhérents CSP ou dans leur relation avec l'adhérent. De même, des répondants (38%) ont estimé mettre en place des prestations spécifiques en faveur des plus de 50 ans.
- 4.2.3.1. Un accompagnement plus « intensif », pour effectuer le travail de « deuil » de l'emploi perdu et redonner « confiance » aux seniors
- [1069] Dans leur description de l'accompagnement, les conseillers évoquent les outils informatiques et de recherche d'emploi, dont ils ont souligné l'insuffisante maîtrise par les seniors :
- [1070] « Très souvent, ils sont peu à l'aise avec l'outil informatique. Aussi, je les aide particulièrement dans ce sens. »
- [1071] « L'accompagnement est plus axé sur les représentations par rapport au marché du travail, renforcé sur l'acquisition des outils de RE et de bases en informatiques »
- [1072] « Plus d'aide dans la rédaction du CV et moins d'exigence au niveau de l'autonomie »
- [1073] « Validation des capacités en informatique afin d'être autonome dans les recherches d'emplois. »
- [1074] « 1) mettre en place des outils et des stratégies de recherche d'emploi (CV, lettre de motivation, dégager les atouts et les compétences) 2)candidature ciblée au regard du marché du travail mais surtout via leur propre réseau qui est souvent bien fourni 3)suivant l'âge et le nombre d'années d'activité restant, présentation des contrats aidés pour mieux "se vendre" aux employeurs... »

- [1075] « la présentation du marché du travail, de l'intérêt et de l'utilisation des techniques de recherche d'emploi est un axe privilégié »
- [1076] Des conseillers soulignent également le temps nécessaire au travail de deuil (mot utilisé dans l'enquête et souvent repris dans les commentaires, 6 exemples ci-dessous)
- [1077] « La période de deuil est obligatoire mais il faut savoir les encadrer et les rassurer. Il faut les mettre face à la réalité du marché mais rester compréhensif et s'adapter aux difficultés et les accompagner »
- [1078] « Oui si le besoin se fait sentir de préparer le changement en passant par toutes les étapes : déni, colère, tristesse, acceptation naissance nouveau projet. »
- [1079] « action d'aide au deuil de l'emploi précédent/travail sur le changement »
- [1080] « Avec en première phase l'appréhension de l'outil informatique (très souvent), un temps d'échange plus important (difficulté à faire le deuil de leurs emploi + manque de confiance en soi) par contre plus sérieux et autonome dans la recherche d'emploi. »
- [1081] « ateliers TRE et vigilance sur le travail de deuil »
- [1082] « sur le temps nécessaire au deuil du dernier poste occupé, appui intermédiation entreprises plus fréquent. »
- [1083] « envoi du cv et lm par mail à des dizaines voire centaine d'employeurs quand on identifie le potentiel pour une entreprise »
- [1084] « sensibilisation sur l'emploi des seniors dans mes entreprises »
- [1085] « mise en avant des prestations et aides aux employeurs (aussi minimales soient-elles) encore plus appuyée!! »
- [1086] Et les témoignages des conseillers révèlent surtout que l'accompagnement des seniors demande plus de temps et d'investissement de leur part, ainsi que des entretiens en face à face plus fréquents (16 témoignages ci-dessous):
- [1087] « Dans le cas des personnes peu qualifiées, peu mobiles et sur des postes très convoités, un accompagnement intensif est nécessaire pour les amener à changer de positionnement avant même de travailler sur le reclassement (accepter de se former, de se reconvertir, d'être moins payé...). »
- [1088] « Demandeurs en situation d'attente, qui ne comprennent pas leur situation. Demandeurs qui ne souhaitent pas se remettre en question. »
- [1089] « Les personnes avec de fortes compétences ont retrouvé par elle-même un emploi. Par contre cela est plus problématique pour ceux qui ont des qualifications plus faibles, et qui ne savent pas utiliser l'outil informatique. L'accompagnement est plus intensif parfois avec ces personnes, car il faut faire beaucoup de démarches avec elles : créer leur espace emploi, refaire toutes la boîte à outils (cv, lettre de motivation, ciblage entreprise...) et parfois quand cela est possible, les orienter vers une formation sur l'outil informatique afin de les rendre autonome dans leur recherche d'emploi. Il est parfois aussi nécessaire de les "rééduquer" au marché de l'emploi. »
- [1090] « un suivi au plus près avec un encouragement plus important. une bonne explication du marché de l'emploi. »
- [1091] « Temps de recul préalable nécessaire puis bilan à mi-carrière + Accompagnement intensif sur la recherche d'emploi »
- [1092] « travail sur compétences et optimisation des candidatures, travail de deuil par rapport à l'emploi précédent + aide aux changements, organisation de forums spécifiques, appropriation des mesures pouvant faciliter le reclassement (atelier d'info sur offre de services de Pôle Emploi + mesures). »
- [1093] « plus de travail de remobilisation, travail sur le deuil, le marché de l'emploi, retrouver confiance en soi... »

- [1094] « Plus de préparation en amont à la recherche d'emploi et de la construction des outils pour vaincre les représentations négatives réelles ou pas de l'adhérent sur les employeurs, sur la "crise", sur l'âge, sur le statut de chômeur »
- [1095] « Travail plus intensif sur la valorisation, l'appropriation des compétences, sensibilisation au marché du travail »
- [1096] « Fréquences entretiens (aide au deuil), dynamisation, travail sur autonomie. »
- [1097] « l'accompagnement est plus intensif et demande plus d'investissement. Peu autonome sur les techniques de recherche d'emploi. Besoin de les confronter à la réalité du marché du travail. »
- [1098] « De pouvoir leur redonner confiance et qu'ils ont leur place sur le marché du travail. Souvent un besoin de remise à niveau est nécessaire ou de formation qui passe par la qualification. »
- [1099] « rdv très fréquents »
- [1100] « Nous leur proposons les mêmes outils que pour nos autres demandeurs; mais nous devons faire avec eux, voire même parfois à leur place. »
- [1101] « En face à face, beaucoup de communication sur l'état du marché du travail – travail sur le deuil de l'emploi – enquêtes métier-évaluation »
- [1102] « Pas plus que pour les jeunes mais le fait d'appuyer la candidature est important et les mobiliser sur le marché caché, notamment en développant leur réseau »
- [1103] Alors que le manque de confiance des seniors n'est pas apparu comme un des freins les plus fréquents au retour à l'emploi, la restauration de la confiance dans le processus d'accompagnement a fait l'objet de très nombreux commentaires des conseillers. Le terme de confiance est ainsi présent de nombreuses fois dans les réponses, en lien avec le travail de deuil de l'emploi perdu.
- [1104] « je pense que les seniors ont rarement conscience de leur valeur professionnelle. ils ne sont pas en phase par rapport à leur besoin en formation pour le retour à l'emploi (les nouveaux moyens techniques, les nouvelles règles de recherche d'emploi...) si leur réseau n'est pas étoffé, ils ont beaucoup de difficultés à retourner à l'emploi. il est intéressant de les informer, en groupe, (pour que leur solitude s'estompe dans un premier temps), des moyens proposés pour les aider à se mettre en phase compétences/postes de travail. également important de les informer sur leurs droits et de leurs rappeler leurs obligations. une fois le cadrage mis en place, la confiance est instaurée, les seniors sont plus en demande des services proposés. »
- [1105] « Travail important à faire sur la reprise de confiance en soi par l'apprentissage des TRE, la valorisation de l'expérience, la redynamisation renforcée quotidienne. »
- [1106] « on travaille sur les outils (CV, lettre de motivation, préparation à l'entretien d'embauche). On travaille aussi sur la mise en avant des compétences de manière à ce que la personne retrouve confiance en elle »
- [1107] Jusqu'à 55 ans une fois le travail de deuil fait, la mise en confiance enclenchée le retour à l'emploi n'est pas beaucoup plus difficile que pour les moins de 50 ans à condition bien sûr de ne pas aller vers une reconversion totale.
- [1108] « le travail psychologique sur le deuil de l'emploi perdu et la nécessité d'être en recherche d'emploi pour une génération qui n'a pas ou peu connu de période de chômage est impératif pour réussir un retour à l'emploi »
- [1109] « Les personnes de plus de 50 ans, pense ne pas intéresser les entreprises, ils manquent de confiance en eux et en leurs compétences. Il faut les encourager et leur faire prendre conscience de leurs compétences. Par contre, une fois ces freins levés, ils sont souvent plus autonome et sérieux. »

- [1110] « Par rapport au plus de 50 ans, il y a tous les profils. Certains sont très dynamiques avec des projets et entourés, d'autres sont assez seuls, pas autonomes dans leurs recherches et démarches avec un manque de confiance certain. Avec un dialogue individualisé et personnalisé, je fais en sorte de m'adapter au mieux à leur profil et leur faire prendre confiance en leur expérience et compétences, et en mettant en place des mesures les mieux adaptées à la situation. »
- [1111] « les seniors perdent rapidement confiance en eux et en leurs capacités. Ils se sentent seuls face à la recherche d'emploi. Le club senior est un excellent levier pour parer à ces difficultés. »
- [1112] « En général, la mise en place du diagnostic est très importante pour réussir à lever les premiers freins, l'intégration à différents ateliers avec différents adhérents de tous âges permet au plus de 50 ans de se rendre compte de la réalité et d'échanger leur expériences, il est nécessaire d'appuyer les plus de 50 ans et de ne pas les laisser seul dans leur accompagnement de reclassement, de reconversion ou de création d'entreprise »
- [1113] « Le retour à l'emploi des plus de 50 ans est très difficile parce que souvent ils ont effectué toute leur carrière dans la même entreprise : le deuil de l'emploi perdu est difficile, leur mobilité est du coup très limitée. Ils font souvent face à des rejets de candidatures du fait de leur âge . Un atelier spécifique senior serait une bonne idée, les personnes n'ont souvent pas un très grand réseau social et cela leur permettrait de retisser du lien. Le tutorat dans les entreprises est la solution qui permet aux seniors de se sentir utiles : transmettre leurs savoirs et savoirs faire à des plus jeunes moins expérimentés et ainsi faciliter l'intégration des nouveaux arrivés à qui l'on transmet une certaine culture d'entreprise. »
- [1114] « il est important je pense de faire une distinction entre les personnes ayant eu un parcours "linéaire" (quasi une seule entreprise dans le parcours professionnel) des personnes ayant déjà connu des périodes d'inactivité. pour les 1ers cités, les freins sont plus importants, pour la raison que certain se mettent d'eux même des barrières. ils ne pensent pas que leur profil puisse être intéressant. un moyen de lever ce frein est de permettre des contacts avec des employeurs, de donner des exemples de réussite. »
- [1115] « Je travaille sur l'image dont la personne dispose d'elle-même : elle doit se confronter à de fortes représentations (dont parfois elle est le vecteur) et doit avoir une vision objective d'elle-même. Ses compétences, son parcours professionnel, ses expériences de vie, sont autant d'atouts pour pouvoir se projeter sur un projet réaliste. »
- [1116] « Les seniors n'ont pas confiance en eux, ils ont, en général, une attitude négative et fataliste face à leur recherche d'emploi.
- [1117] « les + de 50 sont quelquefois usés par un travail pénible et se sentent injustement "punis" par un licenciement éco après, quelquefois, des décennies de services qui devaient se conclure par une retraite. Entre la pression culturelle ("place aux jeunes", "tu as bien assez donné", "à votre âge vous n'avez plus la ressource nécessaire" "j'ai pas démérité"...) et une réalité du chômage des seniors qu'ils connaissent il est quelquefois compliqué de remettre la machine en ordre de bataille, tant ils ont l'impression que la guerre est perdue d'avance...ceci sans, pour autant, envisager qu'un jour leurs droits vont se tarir. La remobilisation passe par de l'écoute pour aider le processus de deuil, de l'éveil pour aider à une prise de conscience de la situation qui ne soit pas destructrice de motivation mais bien créatrice d'envie. Puis de les convaincre de s'outiller, de s'armer, car il arrivent sur un marché ou dire qu'on a envie de travailler ne suffit plus, contrairement à ce qu'ils ont connu, pour décrocher un poste.... et leur faire accepter que ce nouveau poste ne sera, lui non plus, peut-être pas pérenne. »

4.2.3.2. Un travail de valorisation des compétences acquises, plutôt que des formations qualifiantes

- [1118] L'expérience des seniors est peu reconnue :
- [1119] « Difficultés de reclassement liées à l'expérience non reconnue sur le marché actuel, mauvaise opinion de la part des employeurs qui ne reconnaissent pas la valeur de certains profils »

- [1120] « absence d'encouragement des entreprises pour recruter des seniors ;absence de valorisation des compétences acquises par l'expérience ; sur-valorisation des diplômes aux dépends de l'expérience »
- [1121] « Le retour à l'emploi des seniors reste difficile notamment pour les autodidactes. Le frein essentiel est la dévalorisation de soi, le sentiment d'avoir raté sa sortie professionnelle. Souvent, ils attendent l'âge de départ à la retraite. »
- [1122] « Le manque de diplôme peut également constituer un frein important pour les employeurs. »
- [1123] L'accompagnement passe ainsi par une valorisation des compétences existantes.
- [1124] « Participer activement a faire émerger des aspirations, traduire des ressentis en actions ou désirs, et surtout démontrer leur compétences acquises [bien souvent ils n'ont pas une juste appréciation de ce qu'ils savent faire], revaloriser, et montrer comme ils sont capables ! »
- [1125] « une solution semble être de valoriser leurs expérience et de les positionner en expert pour des prestations de services. »
- [1126] « Cibler les entreprises plus à même d'accepter des candidats plus âgés. Bâtir un argumentaire. Travailler sur le CV afin de valoriser leurs compétences et éviter de mettre en évidence l'âge. Travailler sur les objections. »
- [1127] « plus de cv mais une fiche de compétences »
- [1128] L'étape de diagnostic est beaucoup plus importante ainsi que le travail sur la mobilité. Afin de leur redonner confiance, il faut qu'ils prennent conscience de leurs compétences et de leur employabilité.
- [1129] Le manque de qualification, le problème de demande de rémunération trop élevée, la possibilité d'absentéisme (pour raison de santé) peuvent constituer un frein à leur retour à l'emploi. Cependant, les plus de 50 ans ont un énorme avantage : leur expérience (et sagesse), ils ont la possibilité de former les plus jeunes, de résoudre plus facilement les problèmes (s'ils sont déjà « passés par là »). La prestation « le bilan à mi-carrière » permet une prise en compte des effets positifs et négatifs de l'avancé en âge et de l'expérience sur les possibilités d'évolution professionnelle de la personne, le dispositif "Validation des Acquis de l'Expérience" permet de valider l'expérience en un diplôme et enfin les ateliers tels que « identifier ses atouts et ses difficultés », « Rechercher des informations sur un secteur d'activité ou un métier », « Comment aborder le marché du travail » ...permettent de faire le point sur la situation et aborder une attitude et un comportement positif. On peut noter que la catégorie des cadres a, en général, moins de difficulté à retrouver une activité salariée que la catégorie des ouvriers. »
- [1130] La reprise de confiance ne passerait pas par la formation qualifiante mais par des actions de formation ponctuelles de remise à niveau sur l'informatique ou les langues étrangères.
- [1131] « L'image de la formation pour les seniors est négative (idée première évoquée est un retour a l'école), donc ne perçoivent pas l'intérêt d'apporter des formations complémentaires a leur profil ou bloquent sur des formations de reconversion. Souvent le compromis utilisé pour les amener vers un parcours de formation est de commencer par des actions de formations remise a niveau, initiation informatique ou langues étrangères, dispensées a temps partielles (type compétences clés ROSace). cela permet d'entrée dans la phase de deuil de l'emploi perdu pour certain et d'accepter, ou de découvrir l'intérêt d'une formation, avec une confiance en soi reprise. »
- [1132] « Le parcours formatif qualifiant après 50 ans est difficile à négocier, peur de l'écrit 'de retourner à l'école'. L'utilisation de l'outil informatique est un réel problème. Le parcours de VAE est trop lourd pour être exploité. L'individualisation des formations qualifiantes ; suivre uniquement certains modules et passer le diplôme général n'est pas possible à l'heure actuelle. »

4.2.3.3. Les prestations privilégiées par les conseillers

- [1133] La mission a obtenu 40 réponses apportant des précisions sur les prestations spécifiquement fournies aux seniors en CSP. Il s'agit soit de prestations qui ne s'adressent qu'à des publics seniors, soit de prestations pour lesquelles les conseillers ont estimé qu'ils les mobilisaient particulièrement pour le public senior.
- [1134] Dans les prestations de méthode, les ateliers sont les plus cités (13 citations) mais la prestation stratégie de recherche d'emploi l'est également (5 citations).
- [1135] Les ateliers portent sur les thèmes suivants : CV et lettre de motivation, internet, techniques de recherche d'emploi, transition professionnelle, échanges de pratiques dans le cadre de la recherche d'emploi, décider de se former, image, savoir se présenter professionnellement, services à distance, information sur l'offre de services de Pole emploi.
- [1136] Mais, au-delà des techniques et méthodes que peut acquérir le senior dans ces ateliers, les conseillers ont recours aux ateliers pour d'autres objectifs : « *sous l'alibi d'un apprentissage technique cv* », l'atelier permet le partage d'expérience.
- [1137] Pour les prestations d'évaluation, les bilans de compétence ressortent nettement avec 15 citations (bilan de compétences à mi carrière, bilan de compétences approfondi senior). L'évaluation des compétences et capacités professionnelles est mentionnée explicitement une fois. L'évaluation en milieu de travail est également très présente dans les réponses, avec 5 citations.
- [1138] Enfin, s'agissant de l'accompagnement, les clubs seniors sont les plus fréquemment cités (5 citations), de même que les accompagnements comportant un volet psychologique (5 citations également). Le volet psychologique est présent soit par la mention du recours aux équipes orientation spécialisée (EOS²⁹³), soit par la mention de prestations assurées par elles (prestations POPS²⁹⁴ et CPP²⁹⁵).
- [1139] Comme l'indique de façon générale un conseiller dans sa réponse, les prestations ont trois objets :
- la « *valorisation des compétences et de l'expérience, valorisation de la personne* » ;
 - « *l'initiation aux outils informatiques et messagerie* » ;
 - le « *deuil de l'entreprise* ».
- [1140] Les prestations collectives permettent « *d'optimiser la dynamique de groupe* » particulièrement les clubs seniors :
- [1141] « *Accompagnement de type Club de recherche d'emploi pour public sénior avec pour objectifs: redynamiser les personnes, favoriser une dynamique de groupe /création réseau (rompre isolement et découragement/recherche d'emploi),* »

²⁹³ Les « équipes orientation spécialisée » (EOS) sont constituées au niveau départemental par les psychologues du travail issus de l'AFPA.

²⁹⁴ Prestation d'Orientation Professionnelle Spécialisée (POPS) mise en œuvre par les EOS depuis 2010.

Le site internet de Pôle emploi décrit comme suit cette prestation aux demandeurs d'emploi : la POPS « vous permet de construire, selon vos ambitions et vos capacités, le projet de formation le plus adapté pour votre retour à l'emploi. Cette prestation vous aide également à concrétiser ce projet de formation ». Réalisée par un psychologue spécialiste de l'orientation professionnelle des adultes de Pôle emploi, la prestation d'orientation professionnelle spécialisée se déroule en 3 temps (entretien de confirmation du besoin de formation et de contractualisation du service, construction du parcours de formation, conclusion, et définition détaillée du parcours de formation) sur une durée pouvant aller jusqu'à 6 semaines.

²⁹⁵ Confirmer son Projet Professionnel (CPP). Selon le site de Pole emploi, la prestation dure 6 semaines, avec 8 entretiens individuels de 1h30 avec un référent désigné par Pole emploi. La prestation s'articule autour de trois thèmes :

- identification et formalisation des compétences ;
- identification des ressources personnelles et exploration des pistes professionnelles ;
- formalisation d'un projet professionnel et d'un plan d'action détaillé.

[1142] Les bilans de mi-carrière ou de compétences sont utiles *« pour leur permettre de faire le deuil de leur entreprise et de mettre en évidence leurs atouts. »*

[1143] Il émerge également l'idée que les prestations sont adaptées (ou doivent être adaptées) à un public senior : *« bilan adapté à un public senior », « prestation STR ciblée public sénior », « STR senior » « EMT senior ». « De temps à autre, un atelier spécifique senior » ; « Les prestations ateliers ne sont pas adaptés aux publics ne connaissant pas l'informatique. Le conseiller doit donc devenir formateur sur le temps de réception en entretien. »*

4.2.4. Les suggestions des conseillers pour lever les freins au retour à l'emploi des plus de 50 ans

[1144] Au-delà des précisions sur les freins rencontrés, les conseillers ont cité des pistes de travail pour améliorer le retour à l'emploi des seniors.

4.2.4.1. Travailler sur les représentations pour changer les mentalités des demandeurs d'emploi comme des entreprises

[1145] Des conseillers (8 citations) insistent sur le besoin de modifier les perceptions des seniors par les entreprises et par les seniors eux-mêmes :

[1146] *« Il faut surtout travailler sur les représentations qu'ont les salariés sur les difficultés pour trouver un emploi ET sur les représentations des employeurs sur les seniors »*

[1147] *« Un travail sur les représentations me semble incontournable et souvent un levier dans le dépassement de ses freins au niveau:*

- *du repérage de leurs atouts*
- *de démonstration par l'exemple de parcours de retour à l'emploi réussis pour le public de plus de 50 ans, de reconversion ou de création dans le cadre de nos accompagnements*
- *Un travail collectif intergénérationnel semble également intéressant*
- *un accompagnement individualisé de coaching »*

[1148] *« Je pense que le premier travail doit être porté sur la représentation de la recherche d'emploi pour les + de 50 ans. Pour les demandeurs d'emploi: le chômage n'est pas une "pré-retraite", il est possible de travailler et de retrouver un travail après 50 ans en tenant compte du marché du travail et en acceptant la formation et/ou la réorientation professionnelle. Pour les entreprises: les + de 50 ans ne sont pas plus lents, moins flexibles, souhaitent évoluer et se former, sont dynamiques et ne coûtent pas plus chers (départ à la retraite donc primes/nouvelle embauche à prévoir + formation de la personne). Je pense que nous maîtrisons l'aspect formation, orientation, marché du travail. Ce sont les mentalités qui doivent changer. »*

[1149] *« Nous nous trouvons souvent confronter à une démobilisation de ce public par manque d'information et d'une représentation négative de leur âge. Ils prétendent être trop vieux, obsolètes ou être poussés par la jeunesse alors qu'ils reconnaissent, après nos échanges, avoir encore beaucoup de choses à apporter à l'entreprise et aux jeunes collègues.*

[1150] *Dans le dispositif CSP pour lequel je travaille, nous avons heureusement de nombreux exemples à citer de personnes de + de 50 ans qui se sont reclassées ou reconverties. C'est sur ces exemples ou témoignages que nous nous appuyons lors de nos entretiens individuels et ateliers sur ce thème. »*

[1151] *« Travail spécifique sur les représentations qui peuvent être levées par l'entretien individuel mais aussi en participant à des ateliers collectifs sur des groupes hétérogènes : il faut absolument éviter de marginaliser ou discriminer ce public, il sait le faire tout seul. Nous avons au contraire un travail d'intégration à faire, certes plus soutenu, parfois un peu plus long car les schémas de pensée et les représentations sont ancrées depuis plus longtemps, mais en positionnant les seniors sur du collectif. »*

- [1152] « évolution des mentalités en général tant niveau entreprises que salariés, en France, les plus de 50 ans sont "déjà" vieux, la valorisation des compétences, la transmissions du savoir faire n'est pas encore dans les pratiques de recrutement, »
- [1153] « Les + 50 ans sont à mon avis réellement confrontés à une discrimination à l'embauche au regard de leur age. c'est surtout une campagne de valorisation des seniors auprès des entreprises qui pourraient permettre de lever une partie de ses freins. »
- [1154] « Les employeurs devraient avoir un regard différent sur le public sénior. C'est à dire ne pas avoir de préjugés sur la capacité "à faire" des séniors surtout pour des métiers nécessitant des efforts physique. Je me retrouve en difficultés face à des personnes n'ayant pas droit à la retraite mais ayant l'âge requis. Pour citer un exemple, une vague d'ouvriers agricoles ont été licenciés, adhérents âgés entre 58 et 60 ans. Ces personnes sont usées, et ayant pour la plupart aucune formation scolaire, il est difficile d'envisager la reconversion professionnelle. Quelle attitude adoptée face à ce public ? »

4.2.4.2. Adapter l'accompagnement et les prestations aux besoins des seniors

- [1155] « Un accompagnement qui permettrait de travailler : Sur le problème de manque de confiance »
- [1156] « des prestations spéciales seniors sur la connaissance du marché, sur l'image de soi/la confiance en soi »
- [1157] « Le traitement particulier et individualisé est fait en entretien individuel par le conseiller CSP : ce qui manque pour être efficace, c'est une réelle formation pour savoir comment se construisent ces schémas de pensée et comment nous pouvons les faire évoluer. »
- [1158] « Avoir des prestations spécifiques pour effectuer le deuil 'avec des psychos' »
- [1159] « Mobiliser les moyens, mesures existants pour lever les freins qui relèvent de leur approche du marché du travail, travailler leurs priorités (environnement de travail, horaires, salaire...) »
- [1160] « A priori, les seniors arrivent sur le dispositif CSP en pensant que l'accompagnement ne servira à rien au vu de l'état du marché et de l'environnement économique plutôt morose. La phase de diagnostic est plus longue, ils ont plus de difficultés à se reclasser dans leur ancien métiers et ne souhaitent pas de reconversion vers un autre métier (trop long dans la durée et rémunération faible au démarrage). L'un des leviers que nous proposons est la création d'activité en qualité d'auto entrepreneur pour cela nous mobilisons une prestation pour transformer ses compétences en offre de service". »
- [1161] « Des mesures d'adaptation au poste types AFPR ou POE + »
- [1162] « Le retour à l'emploi des seniors ETAM et cadre peut se réaliser avec quelques difficultés mais sans trop de difficultés. le réel souci concerne les seniors qui occupaient des postes de labeur, qui ont pour la plupart des pathologies de santé, des lacunes sur les nouveaux outils de services à distance qui freinent tout retour à l'emploi et qui sont difficilement mobilisables. Un travail sur les adaptations possibles de postes et les transferts de compétences est primordial dans ces cas de figures. »
- [1163] « Encourager les seniors à reprendre un emploi rapidement avec par exemple une prime calculée sur le solde des droits. »
- [1164] « Je trouverai intéressant que Pôle-Emploi propose une offre de services complète pour les seniors avec un accompagnement et un budget spécifiques, comme celui des CSP. De même, des prestations devraient leur être dédiées type EMT Séniors, AFPR/POE séniors (avec peut-être une aide financière plus intéressante pour les employeurs)...Aussi, il faudrait mettre en place des actions réservées pour cette typologie de public : forum séniors,...Peut-être créer une charte de partenariat avec les entreprises actrices lors de ces recrutements? Tout cela bien sûr en veillant à ne pas les exclure du système classique pour ne pas les "ghettoiser". »
- [1165] Des conseillers suggèrent d'adapter les formations informatiques au public senior :

- [1166] « Un +50 ans peut tout à fait se former même s'il faut être prudent sur l'outil informatique car les capacités d'acquisition sont plus faibles. »
- [1167] « il serait utile de remettre au goût du jour la prestation NET qui durait 14h00 et rendait autonome des demandeurs face à des ateliers de 4h00 à ce jour. »
- [1168] « le frein principal est l'âge, manque de connaissances de l'outil informatique, mais les formations ne sont pas adaptés à leur niveau, ils souhaitent que le rythme soit plus lent dans un petit groupe »

4.2.4.3. Travailler au plus près des entreprises

- [1169] Sensibiliser les entreprises
- [1170] « Un travail de sensibilisation serait à réaliser auprès des employeurs. »
- [1171] « Inciter les entreprises à l'embauche des seniors en mettant en valeur leur expertise et leur connaissance de l'emploi - approche souvent difficile causée par la perception des employeurs sur les seniors. »
- [1172] « Vis à vis des employeurs il faut leur également leur faire prendre conscience qu'employer un plus de 50 ans est positif, connaissance du métier, autonomie, moins de contraintes familiales.... »
- [1173] « agir en faveur des employeurs, faire changer les mentalités en leur assenant les arguments »
- [1174] « Démontrer à ce public, que les plus de 50 ans ne sont pas "irrécupérables" professionnellement. On peut reprendre une formation ou changer d'orientation professionnelle. Mais également faire prendre conscience auprès des employeurs la même chose. Une personne de + de 50 ans ne représente pas quelqu'un de malade en permanence, d'inabordable en terme de salaire et sous qualifiée. »
- [1175] « Motiver les employeurs à l'embauche des seniors, en travaillant sur le changement des mentalités, ou en mettant en œuvre des aides à l'embauche spécifique. »
- [1176] « Peut être des contrats aidés ou mesures spécifiques plus prononcées sur ce public pourrait aider à sensibiliser les employeurs. »
- [1177] « encourager les entreprises à préserver l'emploi des seniors et les sensibiliser à la plus-value de leur embauche »
- [1178] « accentuer la communication auprès des employeurs notamment en terme de durée de travail, à 50 ans un senior doit encore travailler 15 ans soit 1/3 de sa carrière - mise en place d'incitation financière pour l'emploi des plus de 50 »
- [1179] « Et surtout que les employeurs acceptent d'embaucher des personnes de plus de 55 ans pour les femmes et de plus 57 ans pour les hommes . »
- [1180] « Il faut vendre aux entreprises le fait que les +50 ans sont plus stables, souvent plus investis avec un vrai sens de l'engagement. Un plus de 50 ans ne cherchera pas à partir et aura de la reconnaissance pour l'employeur qui l'embauche. Il n'hésitera pas à faire des heures si c'est utile pour la structure. »
- [1181] « En règle générale et dans tous secteurs d'activités confondus, il s'avère compliqué de décrocher ne serait-ce qu'un entretien. Nous utilisons l'EMT comme clé d'accès et l'ECCP pour valider l'ensemble des compétences des D.E. Là où la différence opère, c'est en fonction du cursus de la personne qui est un levier favorisant un retour à l'emploi. Il faut un discours incitatif auprès des dirigeants d'entreprises leur expliquant tout le gain qu'ils auront à recruter un senior : ponctualité, sérieux, opérationnel de suite etc... »
- [1182] « Favoriser les rencontres Entreprises et seniors : créer des évènementiels spécifiques et réguliers, annuels localement. Valoriser davantage en entreprise les seniors et créer du lien avec les salariés + jeunes : cf GPEC et communiquer efficacement sur les apports auprès d'un large public »

- [1183] « *moyens:travailler au plus près des employeurs (terrain avec book cv par exemple afin de dissiper les doutes ou freins psychologiques des plus anciens)* »
- [1184] « *promouvoir la recherche d'offres ciblées pour les +50 ans auprès des entreprises.* »
- [1185] « *sensibiliser les employeurs pour les embauches des DE + 50 ans et prévoir des prestations spécifiques comme les EMT 120h 00, et en particuliers des mesures pour l'emploi pour susciter l'embauche.* »
- [1186] « *Favoriser l'installation des seniors (création d'entreprise en lien avec l'embauche de jeunes).* »

4.2.4.4. Mettre en place des aides financières aux entreprises pour les inciter à
« investir » dans les seniors

- [1187] Des conseillers suggèrent d'accompagner le travail de sensibilisation des entreprises par des aides financières :
- [1188] « *La mise en place d'une aide aux entreprises pour l'embauche des seniors faciliterait leurs retours à l'emploi.* »
- [1189] « *la difficulté est de convaincre l'employeur à prendre un senior, très souvent il évoque un départ en retraite, un manque de flexibilité sur le poste ,un cout plus élevé et la non maitrise de l'informatique ; le seul moyen de favoriser le retour à l'emploi des seniors est:" d'adapter une mesure pour l'emploi qui favoriserait leur embauche "* »
- [1190] « *Une aide spécifique ou une mesure en faveur des entreprises permettraient de reconsidérer l'embauche des + de 50 ans auprès des entreprises.* »
- [1191] « *Valorisation des compétences acquises grâce à l'ancienneté + mise en place d'aide à l'embauche* »
- [1192] « *Les moyens de lever les freins à l'embauche des plus de 50 ans serait de créer une mesure en faveur de ce public comme le CUI/CIE qui n'est pas assez attractive.* »
- [1193] « *Possibilité de multiplier les contrats aidés en direction des seniors.* »
- [1194] « *Les personnes de plus de 50 ans ont dès leur inscription un a priori négatif sur leurs possibilités d'un retour rapide à l'emploi. Ils paraissent défaitistes sur les candidatures qu'ils vont ou qu'ils ont effectuées. Ils ont effectivement du mal à tourner la page de leur licenciement surtout pour ceux qui ont une ancienneté importante dans l'entreprise. Les entreprises, elles, sont aussi réticentes à l'embauche des personnes de plus de 50 ans (causes: salaires plus important, personnel moins malléable et flexible, investissement rapportant moins sur le long terme...). les moyens de lever ces freins: exonérations de charges pour l'embauche de ce public pour les entreprises et indemnité différentielle pour les demandeurs d'emploi si différence conséquente entre le salaire proposé et l'ancien salaire.* »

4.2.4.5. Rendre possible un accompagnement renforcé pour les seniors, du type de
celui proposé dans le cadre du CSP

- [1195] Un conseiller souligne que l'accompagnement renforcé proposé dans le cadre du CSP est adapté pour lever les freins identifiés au retour à l'emploi des seniors :

[1196] « le csp (accompagnement spécifique) permet au fil des rendez vous et des entretiens de lever les freins et d'accompagner la personne si ce n'est directement vers l'emploi, en tous cas au plus près d'une nouvelle activité professionnelle, prendre en compte la période de "deuil" de son dernier emploi, la restaurer dans ses compétences professionnelles (restauration narcissique), l'aider à se situer sur le marché de l'emploi, lui fournir les outils de recherches d'emploi, lui donner envie d'effectuer des démarches spontanées auprès d'entreprises utilisatrices, déterminer et répondre favorablement à un besoin de formation, etc etc..... »

[1197] En cohérence avec les opinions exprimées sur le travail de deuil et le temps nécessaire, un autre conseiller suggère de « prévoir un accompagnement de 18 mois et non 12 mois »

4.2.4.6. Aménager sur certains points le dispositif du CSP

[1198] Les conseillers notent que le dispositif du CSP peut présenter en lui-même des inconvénients :

- l'absence d'aide : « Pas d'aide à l'embauche (CIE) des plus de 50 ans en CSP. »

Il faut noter que cette question a été traitée par le comité de pilotage technique du CSP et tranchée dans le sens d'une possibilité d'accéder à ces aides pour les publics seniors.

Pour faciliter le reclassement « revoir les conditions d'accès aux CUI pour les ouvrir systématiquement aux adhérents CSP (statut des adhérents CSP par rapport aux critères d'éligibilité - > demandeur d'emploi). »

- la nécessité de reprendre un emploi de 14 jours au moins :

« Aussi, un des principal frein, est "l'impossibilité" de reprendre un emploi de moins de 14 jours sinon, ils sortent du dispositif.

Exemple : barman de 58 ans, les entreprise ne lui ont jamais proposé de contrats de + de 14 jours mais lui parle de remplacements pour les week-end (bar à thème).... MAIS il doit refuser car c'est un contrat de moins de 14 jours.

Ou sinon, quasi la majorité des offres de barman, serveur sont des offres d'apprentis ou contrat de professionnalisation...donc inintéressant pour les plus de 50 ans. Et pour finir, ils ne peuvent non plus accepter les contrats en CUI car Pôle Emploi ne paie pas de complément pendant la période de CSP. »

- et enfin, l'indemnisation dérogatoire plus favorable :

« Tout d'abord, étant en CSP, les demandeurs n'ont pas de contraintes financières particulières puisqu'ils sont indemnisés à hauteur de leur salaire net moyen antérieurement perçu (à peu de choses près).

Cet élément ne dynamise pas les recherches et la plupart du temps, les personnes attendent d'être en fin de CSP pour intensifier leurs recherches. Pour lever ce frein, il faudrait, selon moi, proposer une indemnisation dégressive, avec une indemnisation à taux plein pendant 6 mois, puis à 70 % pendant 3 mois, puis 60 % les 3 derniers mois. Autre proposition : une prime de « retour à l'emploi » si le demandeur retrouve un emploi durable (CDD de plus de 6 mois ou CDI) dans les 6 premiers mois du CSP ; prime elle-aussi dégressive, calculée en fonction des droits restants en CSP.

Par exemple : prime à hauteur de 10 % des droits restants en ASP dès la signature d'un contrat durable. (versée après la période d'essai, bien entendu). »

4.2.4.7. Réinstaurer la dispense de recherche d'emploi en cas de proximité du départ en retraite

[1199] En cas de proximité de la retraite, un conseiller propose de « Remettre en place la dispense de recherche d'emploi pour les CSP n'ayant plus que deux ou trois ans avant la retraite »

Annexe 9

Synthèse d'une sélection de récents rapports européens sur le retour à l'emploi des seniors

1. UN RAPPORT DE 2012 DE LA FONDATION EUROPEENNE POUR L'AMELIORATION DES CONDITIONS DE TRAVAIL DE DUBLIN EST CONSACRE AUX POLITIQUES ENVERS LES PLUS AGES DANS UN CONTEXTE DE CRISE	256
2. LE RESEAU "ESF AGE" A PRODUIT EN 2012 UN GUIDE DES BONNES PRATIQUES SUR LE "VIEILLISSEMENT ACTIF"	256
2.1. <i>La doctrine européenne</i>	257
2.2. <i>Les programmes d'accompagnement des licenciements, collectifs ou individuels, dans les Flandres : Federgon and Randstad Galilei</i>	257
2.3. <i>Les « regional mobility centers » aux Pays Bas</i>	258
2.4. <i>« Seniors entrepreneurship », un projet estonien</i>	258
2.5. <i>« Senior entreprise » en Irlande</i>	259
2.6. <i>"National Agency for Women Start-ups and Entrepreneurs" en Allemagne</i>	259
2.7. <i>Le programme « Talent 45 + » du service public de l'emploi des Pays-Bas</i>	260
2.8. <i>Le programme « Perspective 50 plus » en Allemagne</i>	261
3. LES POLITIQUES MISES EN OEUVRE POUR PROMOUVOIR UN "VIEILLISSEMENT ACTIF" ONT ETE ANALYSEES DANS UN RAPPORT DE L'OBSERVATOIRE EUROPEEN DE L'EMPLOI	261
4. LE RESEAU CONSISTE ENTRE LES SERVICES PUBLICS DE L'EMPLOI DE DIFFERENTS PAYS EUROPEENS A CONSACRE L'UNE DE SES REUNIONS EN 2012 AUX CHOMEURS LES PLUS AGES	262
4.1. <i>Une action des services publics de l'emploi dont l'impact sur le retour à l'emploi des seniors est limité</i>	262
4.2. <i>Individualisation et ciblage, mesures spécifiques pour les salariés âgés</i>	263

- [1200] L'année 2012 a été déclarée, par l'Union européenne « European Year for Active Ageing and Solidarity between Generations », traduit en français par la notion de « vieillissement actif ». Trois domaines prioritaires ont été ainsi identifiés : l'emploi, la participation à la société et la création d'un environnement qui permette de maintenir le plus longtemps possible l'autonomie des plus âgés, malgré les difficultés de santé.
- [1201] Dans le domaine de l'emploi, la préoccupation directement exprimée est la crainte, pour les plus âgés, de ne pouvoir conserver leur travail ou en trouver un autre, dans un contexte où, dans tous les pays européens, l'âge de la retraite est reculé.
- [1202] C'est dans ce contexte que se situent les rapports européens que la mission a analysés, tous parus en 2012 et liés, plus ou moins directement, à cette priorité européenne.

1. UN RAPPORT DE 2012 DE LA FONDATION EUROPEENNE POUR L'AMELIORATION DES CONDITIONS DE TRAVAIL DE DUBLIN EST CONSACRE AUX POLITIQUES ENVERS LES PLUS AGES DANS UN CONTEXTE DE CRISE

- [1203] Le rapport²⁹⁶ observe que, pendant les périodes de récession, les jeunes sont plus durement touchés que les autres catégories par le chômage et cela conduit à une priorité légitime dans les politiques publiques pour les jeunes chômeurs. Pour autant, on peut constater dans les dernières années que, même en période de crise, le taux d'emploi des seniors augmente.
- [1204] L'étude décrit ainsi les processus de « soft change » dans les entreprises européennes, qui découlent du report de l'âge de la retraite (flexibilité, temps partiel, évolution vers d'autres types de postes...). Elle est ainsi principalement consacrée à l'analyse des politiques de maintien dans l'emploi et ne concerne pas directement, à ce titre, la mission.
- [1205] Toutefois, l'intérêt de ce rapport est de faire apparaître, notamment dans le cas de pays nordiques, comment les règles générales qui gouvernent le fonctionnement du marché du travail peuvent avoir un impact sur le chômage des seniors. Sont notamment cités :
- les procédures de licenciement collectif fondées sur « last in, first out » dans le code du travail (c'est également le cas dans les conventions collectives aux Pays-Bas),
 - un programme « new start jobs » en Suède dont l'un des leviers repose sur les réductions fiscales pour les salariés de 55 ans et plus qui ont été au chômage.

2. LE RESEAU “ESF AGE” A PRODUIT EN 2012 UN GUIDE DES BONNES PRATIQUES SUR LE “VIEILLISSEMENT ACTIF”

- [1206] Le réseau « ESF Age » a pour objet l'échange d'expériences en matière de « vieillissement actif » (active ageing) afin d'arriver à une utilisation plus efficace du Fonds social européen (FSE) dans ce domaine. Il est financé par la Commission européenne sur la ligne du FSE consacrée au développement des réseaux (budget 2007-2013)²⁹⁷.
- [1207] Ce réseau est conduit par les Pays-Bas et rassemble les Etats-membres ou régions suivants :
- Allemagne (Etat fédéral et Thuringe) ;
 - Belgique (Flandre et Wallonie) ;
 - Espagne (niveau national et Andalousie) ;
 - Italie (Province de Trente) ;
 - Angleterre (région, Royaume Uni) ;

²⁹⁶ European Foundation for the improvement of living and working conditions, 18 January 2012 “Employment trends and policies for older workers in the recession”

²⁹⁷ Note DGEFP, transmise à la mission par mèl le 12 juillet 2012.

- Estonie ;
- Finlande ;
- France ;
- Pays-Bas ;
- Pologne ;
- République Tchèque ;
- Suède.

[1208] Il travaille en deux groupes, le groupe de travail I « Maintien de l'employabilité et des capacités professionnelles » et le Groupe de travail II « dispositifs de transition professionnelle ». Ce dernier, qui concerne directement la mission, a produit un rapport²⁹⁸ dont les conclusions sont synthétisées dans le présent document, et qui est centré autour de cinq thématiques :

- programmes spécifiques des services publics de l'emploi ;
- actions d'accompagnement des intermédiaires privés de l'emploi et de la formation ;
- prévention du chômage pour les salarié(e)s menacé(e)s de licenciement ;
- création d'activités par les seniors ;
- participation des seniors aux entreprises sociales, secteur associatif, nouveaux services...

[1209] Il est à noter qu'aucun programme français n'a été retenu dans le cadre de ce réseau, le plan pour l'emploi des seniors ayant été jugé trop généraliste pour y figurer.

2.1. La doctrine européenne

[1210] La doctrine européenne vise à créer un environnement dans lequel les salariés ne soient pas désavantagés du fait de leur âge.

[1211] Les conditions dans lesquelles s'appliquent les politiques ayant vocation à lutter contre les discriminations en fonction de l'âge (« age management ») sont multiples : recrutement, formation tout au long de la vie, gestion des carrières, flexibilité dans les contrats entre employeurs et salariés, protection de la santé et aménagement des postes de travail, mobilités, sortie de l'emploi et gestion des transitions vers la retraite.

[1212] Ces politiques, pour l'Union européenne, peuvent être soit préventives, soit curatives mais dans tous les cas, avoir des objectifs qui concernent toute la durée de la vie professionnelle. Les mesures d'âge ne doivent pas être ciblées seulement sur les plus âgés mais concerner l'ensemble des salariés.

2.2. Les programmes d'accompagnement des licenciements, collectifs ou individuels, dans les Flandres : Federgon and Randstad Galilei

[1213] Ce sont des programmes qui se rapprochent des contrats de sécurisation professionnelle français. (CSP, ex CRP-CTP cf. annexe8). Peuvent être soulignés, dans le cadre de ces programmes :

- leur caractère obligatoire, qui s'accompagne de sanctions, tant pour les salariés que pour les employeurs qui ne respectent pas les règles prévues par ces dispositifs ;
- une absence de ciblage sur les 45 ans et plus mais une part très largement prédominante des travailleurs âgés (environ les trois-quarts) dans ces dispositifs ;
- des aides sous forme d'une prime pour les salariés qui retrouvent un emploi (sur un trimestre) et d'une exonération de cotisation pour les employeurs qui recrutent des personnes bénéficiaires de cet accompagnement, dont le montant est dégressif et la durée est plus longue pour les employeurs qui recrutent des plus de 45 ans ;

²⁹⁸ European Social Found Age Network (ESF Age) – “Good Practice Guide” draft 1 - juin 2012

- des résultats positifs pour le programme : environ 3 500 à 4 000 candidats par an pour le programme Randstad Galilei avec un taux de reclassement entre 70 et 75 % (accompagnement individuel renforcé) et entre 50 et 60 % pour le programme Federgon (avec 18 000 bénéficiaires en 2010, en fort accroissement depuis 2005).

[1214] Conclusion de ESF age :

- un facteur de succès : le caractère obligatoire du dispositif pour les licenciés économiques ?,
- les limites pour la transférabilité : l'état des finances publiques.

2.3. Les « regional mobility centers » aux Pays Bas

[1215] Tout le territoire est couvert (33 « mobility centers »). Les points saillants du programme sont les suivants :

- objectif : prévenir le chômage des salariés menacés par le chômage dans les périodes de crise, avec pour cible les entreprises en difficulté ;
- des partenaires multiples : toutes collectivités territoriales, y compris municipalités, organismes de formation initiale et continue, agences intérimaires, organisations professionnelles, services d'accompagnement (dont service public de l'emploi) ;
- résultats : en 2009 et 2010, environ 24 000 salariés ont reçu une aide pour trouver un autre travail avant d'être licenciés. En outre, 193 000 salariés ont trouvé un emploi avant d'avoir atteint 3 mois de chômage, sans que l'on puisse attribuer au programme l'ensemble de ces retours à l'emploi ;
- un lien avec le temps partiel : depuis la mi-2009, le temps partiel utilisé par les entreprises en cas de diminution de leur commandes peut servir à de la formation et à améliorer la qualification de leurs salariés, avec un appui des « mobility centers ». 8 000 entreprises, pour 80 000 salariés, ont été concernés par ce soutien. Les « mobility centers » apportent essentiellement leur conseil pour développer des actions de formation et qualification adaptée à l'entreprise.

[1216] Pour le réseau ESF age, les innovations apportées par ce programme sont de deux ordres :

- un réseau régional très actif, ce qui est d'ailleurs considéré par le réseau comme l'un des facteurs majeurs de réussite, l'implication de tous dans des démarches de prévention ;
- une approche préventive destinée à favoriser les transitions entre deux emplois.

[1217] Précisions :

- ce programme ne compte pas de cible particulière sur le nombre de salariés âgés ;
- le budget a été de 13 M€ par an, financé exclusivement par le budget du service public de l'emploi néerlandais. Il représente environ 2 ou 3 salariés par « mobility center ».

[1218] De façon générale, les membres du réseau « ESF age » ont un débat sur la question du ciblage en fonction de l'âge : certains membres considèrent que l'approche par qualification doit être prioritaire, d'autres considèrent que les évolutions démographiques rendent nécessaire une approche par l'âge.

2.4. « Seniors entrepreneurship », un projet estonien

[1219] Le projet estonien reste d'une ampleur limitée :

- le projet consiste d'une part en la multiplication de campagnes de communication, notamment à la télévision et auprès des entreprises, pour améliorer le regard porté sur les seniors ;
- il prévoit également des actions concrètes d'aide à la création d'entreprise, dont les objectifs quantitatifs restent très limités (respectivement 29 hommes et 56 femmes).

2.5. « *Senior entreprise* » en Irlande

[1220] L'initiative a démarré en octobre 2010 et doit durer jusqu'en fin 2013.

[1221] C'est un programme qui a trois objectifs principaux :

- favoriser une prise de conscience sur l'apport potentiel des seniors à l'entreprise, notamment à travers une action directe auprès des décideurs politiques ;
- identifier les freins à l'engagement des seniors ;
- créer un réseau international, piloté par une association constituée des responsables des entreprises créées, en tout ou partie, par des seniors.

[1222] De l'avis même de la responsable de ce projet²⁹⁹, si le taux de satisfaction des participants aux actions est important et si le taux de participants créant leur entreprise à l'issue des séminaires est élevé, il est trop tôt pour juger du résultat, notamment de la pérennité des entreprises ainsi créées et de la part de la conjoncture et du réseau. Tout juste peut-on constater que les entreprises créées sont de petite taille et sont majoritairement dans le secteur des services (santé, tourisme, artisanat, services par internet...).

[1223] Il n'y a aucun chiffre dans le rapport, sauf celui sur le financement (1,8 €, dont la moitié sur un budget européen de coopération entre pays membre et l'autre moitié répartie entre les trois partenaires).

2.6. « *National Agency for Women Start-ups and Entrepreneurs* » en Allemagne

[1224] L'agence fédérale pour les femmes entrepreneurs (« Bundesweitegründerinnenagentur » soit BGA en allemand) a son siège situé à Stuttgart (ministry of Economic Affairs (IFEX)) et 16 bureaux régionaux dans les Etats fédéraux.

[1225] Les résultats sont principalement appréhendés à partir d'indicateurs d'activité de cette agence :

- 17 millions de visites internet
- 220 000 diffusions de publications
- 1 300 événements organisés par BGA
- 470 plates-formes de services
- 430 « role models » de femmes entrepreneurs
- Participation à 330 réseaux
- 300 recherches.

[1226] L'impact est en revanche difficile à évaluer dans la mesure où la création d'entreprise, qui est en croissance pour ce qui est de la création d'entreprises par les femmes, dépend de multiples autres facteurs que l'activité de la BGA.

[1227] La BGA est financée par le ministère de l'éducation et de la recherche, le ministère de la famille et des femmes, de la jeunesse et des seniors. Les ressources ont été en moyenne de 600 000 € par an de 2004 à 2010.

²⁹⁹ Paula Fitzemons, du cabinet de consultants Fitzimons, basé à Dublin et spécialisé dans la création d'entreprises, en particulier par les femmes, pilote ce projet, qui est soutenu par trois partenaires principaux : Mid-East Regional Authority in Ireland, PRIME Initiative in United Kingdom et Inno TSD en France (pépinière de 5 000 entreprises, basée à Saint-Brieuc).

2.7. Le programme « Talent 45 + » du service public de l'emploi des Pays-Bas

[1228] Le parlement a été à l'origine de la demande d'une action particulière en faveur des chômeurs de plus de 45 ans dans une situation où l'emploi progressait et la situation du marché du travail était favorable, alors que pour les chômeurs âgés, l'emploi stagnait. Un programme « Talent 45 + » a été mis en œuvre suite à cette demande, pour la période 2007-2009. Par la suite, les restrictions budgétaires ont conduit à modifier le fonctionnement des organismes ayant été impliqués dans ce projet, en privilégiant des interventions dématérialisées en faveur des chômeurs (e-learning, networks groups).

[1229] Les résultats, en termes de retour à l'emploi, ont été importants, puisque 65 000 chômeurs de plus de 45 ans ont retrouvé un emploi sur la période 2007-2009. Toutefois, la croissance forte de l'économie pendant les années d'application du programme est considérée comme « le principal facteur de succès du programme ».

[1230] Dans le cadre de ce programme, l'analyse des freins à l'emploi spécifiques aux plus de 45 ans dans le cadre de ce programme et les différentes phases d'intervention du service public de l'emploi ont été précisées

Etapes dans le retour à l'emploi	Les freins au retour à l'emploi pour les plus de 45 ans	Les solutions opérationnelles
Accueil et diagnostic	- une idée faussée de ses atouts et de ses faiblesses	- une prise en charge très rapide - un accès à un apprentissage préalable sur cette question
Plan de retour à l'emploi	- manque de confiance en soi	- responsabilisation - autonomisation
Formation	- pas de connaissance du marché du travail	- soutien à la recherche d'emploi - ateliers pour apprendre à se mettre en valeur, se présenter très rapidement
Contact avec employeurs	- préjugés des employeurs - un réseau limité	- élargir son réseau personnel à travers des réseaux collectifs
Connaissance d'autres modes d'accès à une activité que l'emploi salarié	- pas d'expériences autres que l'emploi salarié	- création d'entreprises - travail bénévole

Source : ESF Age report group II

[1231] Des recherches avaient, en effet, conduit à voir différemment le chômage des plus âgés. Les idées selon lesquelles un chômeur plus âgé ne pouvait souvent pas faire face, émotionnellement, à la perte de son emploi ou qu'il n'était pas au courant des modalités habituelles de recherche d'emploi n'étaient pas répandues et les conseillers du service public de l'emploi ont été formés à la prise en compte de ce public.

[1232] Le budget global était de 10 M€ par an versé au service public de l'emploi et de 1 M€ par an pour le groupe de pilotage. Une subvention de 6 M€ a été versée en faveur d'une campagne nationale de sensibilisation sur l'emploi des seniors. L'ensemble de ces subventions relevait du budget du ministère des affaires sociales et de l'emploi.

[1233] L'acteur principal de ce projet était le service public de l'emploi, avec environ 300 conseillers au niveau local chargés de le mettre en œuvre.

[1234] Les voies par lesquelles le groupe de pilotage national a développé le rayonnement du projet sont multiples :

- sensibiliser les municipalités sur l'impact budgétaire de l'accroissement du nombre de personnes relevant de programmes d'assistance qu'elles finançaient ;

- des actions de lutte contre les préjugés des employeurs en faisant connaître mieux les services offerts par le service public de l'emploi aux entreprises ;
- des campagnes de communication nationales ou organisation d'événements ;
- la participation des membres du groupe de pilotage à des réunions locales promouvant le programme.

2.8. Le programme « Perspective 50 plus » en Allemagne

[1235] Le programme n'est pas détaillé dans cette annexe, puisqu'il fait l'objet d'un rapport spécifique, élaboré à partir de divers documents et d'un déplacement sur place de la mission.

3. LES POLITIQUES MISES EN OEUVRE POUR PROMOUVOIR UN «VIELLISSEMENT ACTIF» ONT ETE ANALYSEES DANS UN RAPPORT DE L'OBSERVATOIRE EUROPEEN DE L'EMPLOI

[1236] Ce rapport³⁰⁰, s'il est principalement consacré au maintien dans l'emploi, montre que des approches différentes sont privilégiées dans chaque pays : subventions aux entreprises qui embauchent, actions des services publics de l'emploi, formation pour les salariés âgés sans emploi...

[1237] Quelques initiatives, citées dans ce rapport, méritent d'être signalées, dans la mesure où elles relèvent d'approches différentes de celles appliquées dans le cadre des politiques d'emploi françaises :

- au Danemark, tous les chômeurs âgés de 55 ans et plus qui ont épuisé leurs droits à l'indemnisation du chômage ont droit à un « senior job » avec un salaire normal dans le secteur public. Par ailleurs, les subventions accordées aux employeurs pour l'embauche de salariés de plus de 55 ans peuvent être plus élevées que pour les autres chômeurs et d'une durée plus longue (9 mois au lieu de 6) ;
- en Autriche, les subventions accordées pour l'embauche de salariés âgés de plus de 50 ans pour les hommes et 45 ans pour les femmes, sont différenciées en fonction de la situation locale du marché du travail ;
- en Belgique, les services régionaux de l'emploi des Flandres ont mis en place des conseillers emploi dans les agences spécialisés sur la prise en charge des plus de 50 ans. Il y a également 25 agences spécialisées dans les plus de 50 ans (programme « Actief 50+ ») ;
- l'Allemagne, l'Autriche et la Belgique sont des pays où les chômeurs âgés, s'ils retrouvent un emploi à un niveau de salaire inférieur à celui qui était le leur, peuvent recevoir des subventions qui compensent en partie cet écart de salaires :
 - *Entgeltsicherung für Arbeitnehmer* en Allemagne : 50 % de la différence de salaire la première année et 30 % la seconde année ; le nombre de salariés concernés était de près de 20 000 en 2010 ;
 - *Kombilohn neu* en Autriche : subvention versée aux chômeurs de plus de 50 ans qui retrouvent un emploi à plein temps, de 300 € par mois pour les salaires compris entre 650 et 1 500 € et de 150 € par mois pour un salaire compris entre 1 500 et 1 700 € par mois, dans les deux cas pour une durée maximale d'un an ;
 - des subventions payées par le service public de l'emploi belge, en particulier pour les chômeurs qui ont plus de 20 ans d'expérience professionnelle et peuvent alors bénéficier de ces subventions sans limitation de durée.

³⁰⁰ European employment observatory review: employment policies to promote active ageing, 2012

- de nombreux pays ont mis en place des avantages financiers divers en faveur des employeurs qui embauchent des salariés plus âgés : Allemagne, Belgique, Islande, Croatie, Autriche, Grèce, Pologne, Suède, Espagne, Roumanie. A titre d'exemple :
 - la Suède verse des subventions pour l'embauche de salariés de plus de 65 ans en Suède (10 % de taux de cotisations employeurs au lieu de 30 %) mesure adoptée dans le cadre du « *New Start Job* »),
 - l'Allemagne a également mis en place un dispositif important (*Eingliederungszuschüsse* et *Eingliederungsgutschein*), qui a concerné 38 400 personnes en 2007 et augmenté ensuite pour atteindre 51 500 en 2010. La période pendant laquelle est versée cette aide aux entreprises varie entre 12 et 36 mois et la subvention couvre entre 30 et 50 % du salaire versé. Celle-ci est augmentée pour les travailleurs âgés handicapés. Une récente évaluation du dispositif a montré que celui-ci avait de bons résultats, avec trois réserves : une différenciation par tranche d'âge au-delà de 50 ans n'est pas utile ; la durée minimale de subvention est trop longue et l'absence d'obligation des employeurs pour continuer à employer ces personnes à la fin de l'aide est perçue comme favorisant les effets d'aubaine.

[1238] De façon générale, de nombreux services publics de l'emploi européens privilégient une personnalisation du suivi, avec des accompagnements renforcés pour les seniors.

4. LE RESEAU CONSISTE ENTRE LES SERVICES PUBLICS DE L'EMPLOI DE DIFFERENTS PAYS EUROPEENS A CONSACRE L'UNE DE SES REUNIONS EN 2012 AUX CHOMEURS LES PLUS AGES

[1239] Le « dialogue » entre services publics de l'emploi européens³⁰¹ est destiné à améliorer la qualité et l'efficacité des services dispensés aux demandeurs d'emploi. Une réunion (« Peer Review ») des services publics de l'emploi consacrée aux demandeurs d'emploi les plus âgés a eu lieu en mai 2012, dont le rapport fait par Matthias Knuth³⁰² rend compte, notamment sur la base des contributions des différents services publics de l'emploi envoyés à cette commission.

4.1. Une action des services publics de l'emploi dont l'impact sur le retour à l'emploi des seniors est limité

[1240] Le choix de ce thème est parti du constat que, même en excluant les pratiques discriminatoires, les restructurations d'entreprise, les variations de la conjoncture économique, avec des cycles de récession, et les accidents personnels de vie pouvaient conduire à une perte d'emploi pour les salariés les plus âgés. Dès lors, la question de leur retour à l'emploi représente un défi nouveau pour les services publics de l'emploi.

[1241] Cinq obstacles au retour à l'emploi spécifiques aux plus âgés sont identifiés par ce rapport, qui expliquent notamment une durée dans le chômage plus longue que pour les autres catégories :

- des représentations négatives aussi bien des employeurs, réticents à embaucher des salariés âgés, que des chômeurs les plus âgés, en terme de perte de confiance et de motivation,
- une mobilité géographique et professionnelle qui diminue avec l'âge,
- dans certains pays, des salariés âgés moins qualifiés,
- des salariés âgés avec des qualifications a priori élevées mais qui influent moins sur le retour à l'emploi que pour les jeunes qualifiés,
- une formation professionnelle à la fois jugée nécessaire mais de fait peu mobilisée en faveur des chômeurs les plus âgés dans la majorité des pays.

³⁰¹ www.ec.europa.eu/social/pes-to-pes

³⁰² European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment services (PES), Comparative Paper "PES and older workers", Matthias Knuth, June 2012

[1242] De façon logique, le scepticisme qui prévaut parmi les employeurs comme les salariés sur le retour à l'emploi des plus âgés se retrouve parmi le personnel des services de l'emploi.

[1243] Les contextes institutionnels ou sociétaux (fonctionnement du marché du travail, grilles salariales à l'ancienneté, âge de la retraite, impact des retraits anticipés du marché du travail, durée des indemnisations chômage parfois combinées avec une dispense de recherche d'emploi...) ont, selon l'avis de l'ensemble des participants, un impact sur l'emploi des seniors beaucoup plus important que les actions des services publics de l'emploi.

4.2. Individualisation et ciblage, mesures spécifiques pour les salariés âgés

[1244] De façon générale, les services publics de l'emploi présents lors de la réunion privilégient une approche centrée sur l'individualisation à une approche qui partirait d'une définition administrative des groupes cibles (« target groups »).

[1245] Les obstacles plus importants que rencontrent les chômeurs âgés par rapport aux autres dans le retour à l'emploi peuvent justifier une adaptation des mesures de droit commun (prestations plus généreuses, durée plus longue d'une aide) mais ne fondent pas, pour les services publics de l'emploi, une approche spécifique par âge.

[1246] L'auteur estime également, sur la base des différentes contributions transmises par les services publics de l'emploi, que les politiques fondées sur une approche uniquement par l'âge sont plutôt en retrait dans les services publics de l'emploi :

- le « New Deal 50+ » a été abandonné depuis 2011 en Grande Bretagne ;
- de même l'Allemagne a abandonné les subventions salariales spécifiques aux chômeurs les plus âgés, le cadre de droit commun étant jugé suffisamment souple pour être adapté à cette population.

[1247] A noter comme mesure anti-discriminatoire concrète que le service de l'emploi britannique conditionne son offre de service de recrutement aux employeurs à la condition que ceux-ci aient plusieurs postes à offrir et prennent l'engagement de recevoir l'ensemble des demandeurs d'emploi qui leur sont présentés par le service public de l'emploi, sans voir préalablement à cet entretien leur CV. L'objectif est de permettre aux plus âgés de franchir cette barrière du premier entretien ?

[1248] A noter qu'à l'exception des Pays-Bas, aucun service de l'emploi n'a instauré de conseillers spécialisés sur les seniors.

[1249] Au-delà de ces aspects spécifiques aux plus âgés, le rapport reprend des éléments comparatifs qui portent plus sur les services publics de l'emploi en général plutôt que spécifiquement sur les seniors (des modèles différents de contacts avec les employeurs p.20, l'importance des partenariats p.22, une individualisation différente selon les services publics de l'emploi p.28...).

Réponse du défenseur des droits

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
**LE DÉFENSEUR
DES DROITS**



Le Défenseur

Madame Christine DANIEL
Madame Anousheh KARVAR
Madame Laurence ESLOUS
Inspectrices
Inspection Générale des Affaires Sociales
IGAS
39-43, Quai André Citroën
75739 PARIS Cedex 15

Paris, le **28 MARS 2013**

*Objet : Rapport IGAS
« Retour à l'emploi des seniors au chômage »*

Mesdames,

C'est avec le plus grand intérêt que j'ai pris connaissance de votre projet de rapport d'évaluation concernant « Le retour à l'emploi des seniors au chômage ».

Je tiens d'abord à saluer la qualité et la pertinence de ce travail concernant un sujet dont je mesure l'importance, notamment au vu des réclamations qui me sont adressées, et du baromètre annuel que nous publions régulièrement en collaboration avec l'Organisation Internationale du Travail.

Vous n'êtes d'ailleurs pas sans ignorer que Maryvonne Lyazid, mon adjointe et Vice-présidente du collège chargée de la lutte contre les discriminations et de la promotion de l'égalité, s'est beaucoup investie dans cette problématique, et ce depuis plusieurs années.

C'est pourquoi ce document, particulièrement complet, constitue un outil précieux dont je souhaite vivement que les différents acteurs du monde du travail se saisissent.

Ainsi par exemple, j'ai lu avec un grand intérêt votre analyse du programme allemand de retour à l'emploi des seniors subissant un chômage de longue durée qui me paraît ouvrir de nouvelles perspectives dans ce domaine pour notre pays.

En outre, vous consacrez plusieurs pages à « L'apport du Défenseur des droits » en matière de prohibition des discriminations liées à l'âge, ce dont je vous remercie, d'autant que cette synthèse me semble décrire parfaitement la réalité de l'action que nous tentons de mener en la matière.

Le Défenseur des droits • 7, rue Saint-Florentin • 75409 Paris Cedex 08
tél. : + 33 (0)1 53 29 22 00 • fax : + 33 (0)1 53 29 24 25 • www.defenseurdesdroits.fr

Les données nécessaires au traitement des courriers reçus par le Défenseur des droits sont enregistrées dans un fichier informatisé réservé à son usage exclusif pour l'accomplissement de ses missions.
Vous pouvez exercer votre droit d'accès aux données vous concernant et les faire rectifier en vous adressant à la Direction générale des services.

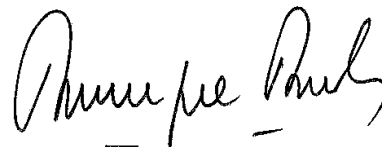
Sur ce point, vous avez souhaité connaître mon avis concernant trois des quinze recommandations que vous avez formulées.

Dans le cadre de votre première recommandation, vous affirmez la nécessité que soit renforcé le rôle du Défenseur des droits et ses moyens en termes de lutte contre les discriminations à l'embauche dont font l'objet les seniors. Je suis en accord avec cette recommandation qui honore notre institution.

Dans votre recommandation n° 9, vous préconisez que le Ministère du Travail, en collaboration avec le Défenseur des droits, étudie l'opportunité d'amender l'article L.1133-2 du code du travail, en tenant compte de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne, afin que la rédaction de cet article ne porte pas préjudice à l'embauche des seniors. Compte tenu des récentes décisions de la Cour de Justice, cette recommandation me semble tout à fait pertinente et nous sommes tous disposés à nous associer à cette réflexion au titre de nos compétences en matière de propositions de réforme de textes législatifs ou réglementaires.

Votre proposition n° 10 vise à « confier au Défenseur des droits l'élaboration d'un rapport annuel consacré à la lutte contre les discriminations dont les seniors sont victimes lors du recrutement », et ce dès l'année 2014. Si l'opportunité d'une telle publication me semble indiscutable, je crains que les ressources dont nous disposons soient actuellement insuffisantes pour nous permettre d'en prendre la responsabilité à si court terme. Cependant, si le législateur, suivant en cela votre première recommandation, décidait de renforcer les moyens du Défenseur des droits dans cette optique, nous serions tout à fait prêts à assumer ce rôle.

En espérant avoir répondu à l'ensemble de vos interrogations et en vous félicitant pour le travail accompli, je vous prie d'agréer, Mesdames, l'expression de mes hommages respectueux.



Dominique BAUDIS

Réponse de la DGEFP



MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL



DELEGATION GENERALE A L'EMPLOI
ET A LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Paris, le 26 AVR. 2013

SOUS-DIRECTION DES MUTATIONS ECONOMIQUES
ET DU DEVELOPPEMENT DE L'EMPLOI
7 SQUARE MAX HYMANS
75741 PARIS CEDEX 15

La Déléguée générale à l'emploi
et à la formation professionnelle

à

Mission Fonds national de l'emploi
Affaire suivie par : Raphaël ARNOUX
Mél : raphael.arnoux@emploi.gouv.fr
Téléphone : 01 44 38 29 31
Télécopie : 01 44 38 29 40

Monsieur Pierre BOISSIER,
Chef de l'Inspection générale des affaires
sociales

IGAS, Section des rapports
39-43, quai André Citroën
75739 PARIS cedex 15

Objet : Observations relatives au rapport provisoire RM2103-023P " Retour à l'emploi des seniors au chômage "

Vous m'avez invitée, par courriel du 8 mars 2013, à faire part des observations qu'appellerait le rapport provisoire relatif au retour à l'emploi des seniors au chômage.

1. – D'une façon générale, je souscris à l'essentiel des constats du rapport sur les spécificités du chômage des seniors :

Les seniors sont de plus en plus présents sur le marché du travail depuis 2000.

Après avoir connu une forte décline de leur taux d'activité, du fait du recours massif aux préretraites comme moyen d'accompagnement des restructurations industrielles dès les années 1970, ainsi qu'en raison de l'abaissement de l'âge de la retraite de 65 à 60 ans en 1982, le taux d'activité des 55-64 ans progresse depuis la toute fin des années 1990. Il se rapproche de la moyenne européenne et l'a même dépassée s'agissant des 55-59 ans.

Cette évolution trouve son origine dans le recul de l'âge de départ en retraite à taux plein, ainsi que dans l'abandon progressif des dispositifs publics de cessation anticipée d'activité et la suppression des dispenses de recherche d'emploi.

Cette progression du taux d'activité des seniors s'est traduite à la fois par plus d'emploi et plus de chômage.

Sous l'effet de la crise, le taux de chômage des 55-64 ans progresse nettement depuis 2008 même si ce taux reste bien en-deçà de celui de l'ensemble des actifs. Cette hausse du chômage des seniors est aussi en partie le résultat de la restriction progressive d'accès au dispositif de dispense de recherche d'emploi (DRE) qui a eu pour effet d'accroître mécaniquement le nombre d'inscrits sur les listes de demandeurs d'emploi en fin de mois. Cette suppression de la DRE se serait traduite par une augmentation de 189 000 demandeurs d'emploi inscrits essentiellement en catégorie A, entre 2009 et 2012.

Les seniors, notamment ceux qui sont peu qualifiés, ont un faible taux de retour à l'emploi

Les sorties des listes de Pôle emploi pour reprise d'emploi sont beaucoup moins fréquentes pour les personnes âgées de plus de 50 ans. Même si la perspective d'une augmentation de la part des salariés de plus de 50 ans dans l'entreprise suscite moins d'appréhensions qu'au début des années 2000, la demande de travail de la part des entreprises fait encore défaut. Quand il s'agit de recruter, l'âge reste un critère de sélection décisif.

2. - Les différences de traitement fondées sur l'âge peuvent justifier une appréciation différente de celle des rapporteuses :

Plutôt que de fragiliser le principe général de non-discrimination, les différences de traitement visent de manière fondamentale à apporter une solution adaptée par des moyens spécifiques et renforcés au bénéfice de personnes rencontrant des difficultés accrues d'accès à ou de maintien dans l'emploi.

De manière constante, la jurisprudence du Conseil constitutionnel rappelle d'ailleurs que « *le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* » (DC 97-388).

Le contrôle du juge constitutionnel porte tant sur l'existence d'un lien direct entre la différence de traitement établie par la loi et la différence de situation objectivement constatée, que sur l'adéquation de cette différence de traitement avec l'objectif poursuivi par le législateur.

Je comprends le questionnement de la mission comme soulevant notamment le risque d'effet stigmatisant, et in fine contre-productif, de ces discriminations « *positives* » en faveur des seniors. Les données figurant au rapport me paraissent toutefois montrer que ces dispositifs ont surtout pour effet d'atténuer ou de compenser des difficultés pour les seniors qui, à défaut, seraient plus fortes.

3. - L'appréciation des rapporteuses sur l'évolution des politiques publiques de l'emploi des seniors depuis l'accord national interprofessionnel de 2005 est partagée par la DGEFP :

La démarche a, en effet, délibérément été engagée de manière progressive.

L'objectif poursuivi, notamment avec le plan national d'action concertée de 2006, visait d'abord à faire évoluer les regards et les pratiques collectives sur l'emploi des seniors, en mobilisant les partenaires sociaux et les salariés pour lever les obstacles à l'augmentation du taux et de la durée de leur activité.

Le renforcement de l'obligation, avec la pénalité de 1% instaurée par la loi de financement de la sécurité sociale, a permis de passer à une étape impliquant plus directement les entreprises, au moyens d'accords ou plans d'action assortis d'objectifs opérationnels.

Cependant, une part significative des accords ou plans d'action seniors ne constituait qu'une réponse formelle à l'obligation de négocier et la mise en place du contrat de génération a pour ambition d'y remédier.

4. - L'une des avancées apportées dans la loi sur le contrat de génération est le renforcement des incitations à réellement mettre en œuvre des actions en faveur de l'emploi des seniors :

Cette avancée résulte de l'affirmation d'un suivi régulier de l'effectivité des mesures en faveur de l'emploi des seniors.

Ainsi, les accords collectifs ou les plans d'action contrat de génération devront avoir été précédés d'un diagnostic, qui y sera joint.

En outre, les entreprises ou groupes de 300 salariés et plus devront assurer le suivi de la mise en œuvre de l'accord et en rendre compte par le biais d'un document annuel d'évaluation dont les partenaires sociaux seront saisis et l'administration rendue destinataire.

Celles ou ceux de moins de 300 salariés, bénéficiaires de l'aide de 4000 euros par an pour le recrutement d'un jeune et le maintien d'un senior dans l'emploi, devront rendre régulièrement compte à Pôle emploi de l'évolution de leurs effectifs de seniors et de jeunes. Et au sein de celles-ci, les entreprises ou groupes de 50 à 300 salariés devront en outre être couverts soit par un accord ou un plan d'action d'entreprise ou de groupe, soit par un accord de branche.

5. – Le constat selon lequel les politiques publiques antérieures ont privilégié le maintien dans l'emploi sur le recrutement doit être nuancé :

Certes, entre l'objectif chiffré de maintien en emploi des salariés de 55 ans et plus, et l'objectif chiffré de recruter des salariés âgés de 50 ans et plus, les entreprises soumises à l'obligation de négocier sur le 1% seniors ont massivement choisi la première.

Cependant :

- Parmi les six domaines d'action dans lesquels les entreprises devaient en retenir au moins trois, la moitié permettait d'améliorer les chances pour un senior d'être recruté autant que d'être maintenu dans l'emploi. Il s'agit de l'anticipation de l'évolution des carrières, de l'amélioration des conditions de travail et de la prévention des situations de pénibilité, et enfin du développement des compétences et des qualifications et de l'accès à la formation.
- La conjoncture économique dans laquelle le dispositif 1% seniors a été déployé n'était pas et n'est depuis toujours pas redevenue favorable à la création d'emplois, et par conséquent au recrutement des seniors. C'est ce contexte qui explique que les entreprises ont massivement fait primer l'objectif défensif de maintien dans l'emploi sur celui de recrutement. Cette analyse me paraît corroborée par le fait que les jeunes rencontrent symétriquement des difficultés d'accès à l'emploi.

Je suis donc tout à fait favorable à la proposition de valoriser les entreprises qui auront recruté des seniors dans le cadre du contrat de génération.

Cette démarche pourra s'intégrer dans le cadre du rapport annuel au Parlement prévu par la loi à compter du 30 juin 2014 (**recommandation n° 1, p 56**). Ces actions et la capacité des entreprises à recruter devront être contextualisées et prendre en compte l'évolution à long terme de l'activité et des besoins en compétences dans les différents secteurs dans lesquels opèrent ces entreprises.

6. – Les autres recommandations formulées par le rapport appellent les observations suivantes :

S'agissant de la mise en œuvre d'audits organisationnels (**recommandation n° 6, p 58**), cette action relève du champ de la DGT dans son volet prévention ou sanction de l'infraction de discrimination. Il me paraît cependant tout à fait possible, dans le cadre de l'action de sensibilisation, de contrôle et de conseil des DIRECCTE sur les accords ou plans d'action relatifs au contrat de génération, de préconiser des mesures visant à auditer et le cas échéant modifier les processus de recrutement afin d'assurer un meilleur accès des chômeurs seniors à l'emploi.

La piste d'action proposée visant à prescrire davantage de bilans d'évaluation de la transférabilité des expériences et davantage de formations courtes liées à une prise de poste opérationnelle (**recommandation n° 12, p 62**) me paraît également intéressante **dès lors que cette mobilisation est bien liée à un examen personnalisé de la situation du demandeur d'emploi senior et ne revêt pas un caractère automatique, conformément à l'un des axes clefs du plan stratégique « Pôle emploi 2015 ».**

Pour ce qui concerne la filière longue d'indemnisation des chômeurs seniors (**recommandation n° 13, p 63**), et dans la perspective de la négociation, au second semestre 2013, de la nouvelle convention d'assurance chômage et de la réforme du régime des retraites, je retiens avec intérêt la démarche des rapporteuses qui ont mis en évidence le risque d'une paupérisation accrue des seniors.

Réduire la durée d'indemnisation des chômeurs proches de l'âge de la retraite ne conduirait vraisemblablement qu'à raccourcir la durée des « *préretraites Unédic* » sans fondamentalement remettre en cause cette pratique.

Le rapport provisoire met en exergue des différences fondamentales entre les régimes français et allemand d'indemnisation du chômage ainsi que les marchés du travail des deux pays. Il importe de les prendre en compte pour éviter de prendre des mesures qui seraient fondées sur une analogie erronée.

D'une part, la durée allemande d'indemnisation est moins éloignée qu'il y paraît de la durée française ; et de plus elle est ajustée avec beaucoup plus de réactivité et de souplesse en cas d'évolution majeure de la situation de l'emploi. D'autre part, la démographie allemande est profondément différente de la démographie française.

L'Allemagne se caractérise par un vieillissement et un non-renouvellement des générations. Elle fait globalement face à une pénurie de main d'œuvre qualifiée quand la France connaît un chômage structurel important depuis plus de trois décennies, touchant tout particulièrement à la fois les seniors et les jeunes.

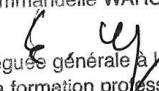
Toutefois, le chômage de longue durée, est proportionnellement plus élevé en Allemagne qu'en France. Près de 50% des chômeurs allemands en sont des chômeurs de longue durée, contre 41% des chômeurs français.

Au regard, enfin, de la recommandation de procéder d'une part à une évaluation des coûts et avantages d'un accompagnement renforcé et personnalisé des demandeurs d'emploi seniors (**recommandation n° 14, p 64**), j'y suis favorable.

Le lancement d'une expérimentation triennale (**recommandation n° 15, p 65**) territorialisée, selon l'intérêt que l'évaluation préalable mettra en évidence, au vu notamment des résultats de la personnalisation de l'offre de services de Pôle emploi et du déploiement du contrat de génération, me paraît également une piste intéressante. La stimulation des partenariats locaux avec les entreprises et les autres acteurs socio-économiques peut en effet contribuer à la construction d'un système territorialisé d'accompagnement des demandeurs d'emploi âgés, qui leur offre de meilleures chances de réembauche dans la perspective d'un âge de départ en retraite plus tardif.

Elle serait envisageable, le cas échéant, après aboutissement de la négociation sur la nouvelle convention d'assurance chômage et, en cas d'accord des partenaires sociaux sur ce point, en lien avec la réforme des retraites. C'est à mon sens une des conditions de lisibilité comme d'acceptabilité de cette expérimentation, qui permettrait de la replacer dans le cadre global des réformes visant à réussir l'allongement de la durée d'activité professionnelle.

Emmanuelle WARGON


Déléguée générale à l'emploi
et à la formation professionnelle

Réponse de la DARES



Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social

Direction
de l'animation de la recherche,
des études et des statistiques

39-43, quai André Citroën
75902 Paris cedex 15

Le directeur

Téléphone : 01 44 38 32 15

Le Directeur de la Dares

à

Monsieur le Chef de l'Inspection générale des
affaires sociales

Date : 25 mars 2013

Référence : CC/SW -36-13

Objet : : Remarques sur le rapport d'évaluation relatif au retour à l'emploi des seniors au chômage

Monsieur le Chef de service,

Vous avez sollicité les remarques de la Dares sur votre rapport provisoire d'évaluation relatif au retour à l'emploi des seniors au chômage de mars 2013. Les observations générales ci-dessous portent essentiellement sur les recommandations qu'il formule et pour lesquelles la Dares est identifiée comme une des autorités responsables. Par ailleurs, des observations ponctuelles sont détaillées en annexe.

Le rapport provisoire et ses annexes dressent un large panorama de la situation des seniors sur le marché du travail. Ils soulignent les difficultés de retour à l'emploi qui demeurent pour les chômeurs de 50 ans et plus, tout en rappelant la hausse sensible du taux d'emploi des seniors au cours de la dernière décennie. Sur ce point, la poursuite et l'accentuation de cette hausse au cours de la crise économique exceptionnelle de 2008-2009 et de la période de faible croissance et de stagnation de l'activité qui a suivi, est particulièrement remarquable. Ceci contraste fortement avec ce qui avait été observé lors des récessions précédentes, où des politiques de retrait anticipé d'activité avaient été fortement mobilisées.

Parmi les recommandations de la mission, quatre concernent plus particulièrement la Dares, en lien avec d'autres organismes :

- Concernant la recommandation 2, portant sur la reconduction d'enquêtes spécifiques sur l'offre d'emploi et le recrutement et les représentations et les pratiques des employeurs en matière d'activité des seniors, la Dares a prévu dans son programme de travail pour 2013 de conduire des travaux exploratoires pour examiner l'opportunité de lancer à terme une nouvelle enquête ponctuelle sur les canaux de recrutement par métiers, à la suite des enquêtes Difficultés de recrutement de 2001 et Offre d'emploi et recrutement (OFER) de 2005. Une nouvelle enquête sur les représentations et les pratiques des employeurs en matière d'emploi des seniors pourrait également être envisagée dans les prochaines années, en particulier dans le cadre des travaux de suivi et d'évaluation du contrat de génération.

- La mission recommande la mise en place d'une publication statistique sur les écarts constatés selon l'âge dans le recrutement des salariés ayant par ailleurs des caractéristiques semblables « toutes choses égales par ailleurs » au regard du marché du travail (qualification, ancienneté du chômage, secteur et métier d'origine, etc.), dans l'esprit des études permettant d'analyser les inégalités salariales entre hommes et femmes (recommandation 3). De tels travaux pourraient en effet permettre d'estimer le poids de différents facteurs susceptibles d'expliquer les différences de taux de retour à l'emploi par âge. Il faudrait toutefois déterminer en amont la source d'information la plus adaptée à ce type d'étude. De plus, il faut souligner que les écarts par âge de taux de retour à l'emploi qui persisteraient à qualification, diplôme, ancienneté du chômage, et métier identiques, pourraient renvoyer à différentes causes : discrimination envers les seniors, mais également différences d'expérience (pouvant aussi se traduire par des salaires de réservation différents), règles d'indemnisation spécifiques pour les demandeurs d'emploi de 50 ans et plus, effet « d'horizon », etc.
- La mission recommande également de développer des analyses spécifiques sur la tranche d'âge des 55 ans et plus (recommandation 4). Plusieurs publications satisfont déjà cette recommandation, qu'il s'agisse, pour la Dares, du tableau de bord trimestriel sur l'emploi des seniors ou de l'étude de bilan annuel sur l'emploi et le chômage des 55-64 ans. La Dares publie par ailleurs mensuellement des statistiques sur les demandeurs d'emploi par âge détaillé. De telles pratiques pourraient être développées. Par exemple, l'enquête « Sortants » devrait permettre de mesurer des taux de sortie des listes de Pôle emploi pour reprise d'emploi pour les 55 ans et plus¹, le cas échéant en compilant plusieurs enquêtes successives afin de disposer d'un échantillon suffisamment important.
- Enfin, la mission préconise d'effectuer un calcul économétrique pour mesurer le coût économique ex ante d'un accompagnement renforcé, comparant le surcoût issu de celui-ci aux économies réalisées sur les allocations servies et aux recettes sur les cotisations (recommandation 14). Plusieurs travaux ont permis, au cours des dernières années, d'estimer les effets d'un accompagnement renforcé. Il est vrai cependant que ces travaux n'ont, à ce jour, que rarement débouché sur une analyse coûts-bénéfices exhaustive et totalement satisfaisante. Comme le souligne la mission, une telle analyse pose des questions méthodologiques complexes et nécessiterait la mise à disposition d'informations précises et fiables relatives aux coûts de l'accompagnement renforcé. Progresser sur ces questions est un objectif des organismes et chercheurs ayant réalisé ces travaux d'évaluation.

Je vous prie de croire, Monsieur le Chef de service, en l'assurance de ma considération distinguée.

Le Directeur de la D.A.R.E.S.

Antoine MAGNIER

Copie : Mme Wargon (DGEFP)
M. Combexelle (DGT)
M. Bassères (Pôle emploi)

¹ Aujourd'hui, seules les données sur la tranche d'âge plus large des 50 ans et plus sont diffusées.

Annexe :
Remarques détaillées de la Dares sur le rapport d'évaluation IGAS
relatif au retour à l'emploi des seniors au chômage

1. Remarques transversales :

Le texte mentionne souvent les plus de 50 ans au lieu des 50 ans et plus.

Il pourrait être utile de préciser si les tranches d'âge sont déterminées selon l'âge en fin d'année ou l'âge en fin de mois.

2. Synthèse :

Paragraphe 2 :

Il conviendrait de préciser que sont ici désignées les réformes des retraites. Plus précisément, le terme « différentes » peut laisser penser que les réformes ont été nombreuses ; or, il s'agit essentiellement des réformes de 2003 et 2010 (le rendez-vous de 2008 ayant surtout consisté en des mesures pour l'emploi des seniors).

Il serait préférable de dater plus précisément les chiffres sur le taux d'emploi des seniors et de présenter le dernier trimestre connu, ce taux étant particulièrement dynamique, notamment ces derniers trimestres. Les dernières données disponibles sur le site d'Eurostat, portant sur le 3^{ème} trimestre 2012, indiquent un taux d'emploi des 55-59 ans de 67,3 % en France, contre 64,5 % dans l'Union européenne à 27, soit près de 3 points de plus en France. En moyenne sur 2011, ce même taux s'élevait à 64 % pour la France, contre 62,5 % pour l'Union européenne à 27, soit seulement 1,5 point de plus pour la France. Concernant le taux d'emploi des 60-64 ans, il est effectivement bien plus bas en France que dans l'ensemble de l'Union européenne à 27, mais l'écart se réduit légèrement, le taux d'emploi des 60-64 ans progressant plus fortement en France : 18,9 % contre 31,4 % en moyenne sur 2011, 22,6 % contre 33,4 % au 3^{ème} trimestre 2012.

Paragraphes 3 et 4 : Il est préférable de parler de personnes inscrites sur les listes ou de demandeurs d'emploi que de chômage, pour éviter toute confusion avec la notion de chômeurs au sens du BIT.

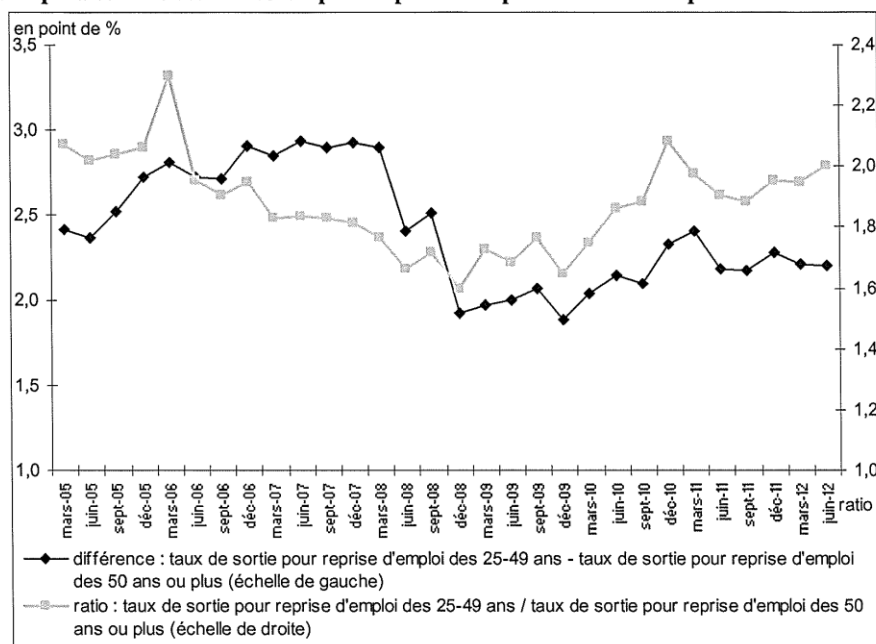
Dans les paragraphes 2 à 4, il est fait mention du taux d'emploi et du nombre de demandeurs d'emploi. Le taux de chômage n'est pas évoqué ; or, dans un contexte où le taux d'activité des seniors a fortement augmenté, l'évolution du taux de chômage est un complément utile au nombre total de chômeurs ou demandeurs d'emploi.

Paragraphe 4 : il convient de préciser que ces durées moyennes d'inscription sur les listes sont calculées sur les sortants des listes et non sur le stock de demandeurs d'emploi : la durée d'inscription sur les listes est plus élevée lorsqu'elle est mesurée sur le stock. A titre d'exemple, en janvier 2013, l'ancienneté moyenne d'inscription en catégories ABC des demandeurs d'emploi, tous âges confondus, est de 480 jours ; mesurée sur les seuls sortants, cette ancienneté n'est que de 257 jours¹.

Le constat selon lequel « l'écart entre le taux de retour à l'emploi des demandeurs d'emploi âgés de 50 ans ou plus et celui des chômeurs les plus jeunes, croît depuis 2008 » ne semble pas si évident au vu des données. En effet, mesuré par la différence des probabilités, l'écart de taux de sortie entre les 50 ans ou plus et les 25-49 ans tend plutôt à se réduire : jusqu'au début 2008, il était de l'ordre de 3 points de pourcentage ; depuis fin 2008, l'écart est plutôt de l'ordre de 2-2,5 points. Mesuré par le rapport des probabilités, l'écart est plus marqué depuis fin 2010 : les chances de sortir des listes pour reprise d'emploi des 25-49 ans sont désormais environ deux fois plus élevées que celles des 50 ans ou plus ; de 2008 à fin 2009, ce ratio n'était que de l'ordre de 1,6-1,7.

¹ Source : « Demandeurs d'emploi et offres collectées par Pôle emploi en janvier 2013 », *Dares indicateurs*, n°014, février 2013.

Comparaison des taux de sortie pour reprise d'emploi des 50 ans ou plus et des 25-49 ans



Source : enquête Sortants, Dares-Pôle emploi (données issues du Dares indicateurs n°001, janvier 2013).

Paragraphe 6 : il convient de préciser qu'il s'agit de la durée maximale d'indemnisation qui s'élève à 36 mois. La durée d'indemnisation est déterminée en fonction de la durée d'affiliation préalable. Elle peut, selon les cas, être inférieure à 36 mois ; par ailleurs, les demandeurs d'emploi peuvent sortir de l'indemnisation avant le terme de leurs droits.

Paragraphe 7 : le RSA étant une prestation familialisée, il conviendrait de préciser si sont ici dénombrés des allocataires (une seule personne par foyer RSA) ou des personnes couvertes. Il serait également utile de dater plus précisément les chiffres avancés.

Paragraphe 8 : l'évolution du nombre de personnes bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) pourrait être également analysée. Il convient de préciser que la durée d'activité porte non pas sur « les dix années précédentes », mais les dix années précédant la fin du contrat de travail.

Paragraphe 17 : il ne s'agit vraisemblablement pas du poids dans la demande de travail, mais parmi les demandeurs d'emploi.

3. Rapport principal (Tome 1) :

Paragraphe 2 : Concernant la réforme de 2003 : la durée d'assurance est définie par référence à la génération de naissance et non pas à une année. Tant que l'âge légal était de 60 ans, on désignait les générations par leur année de 60^{ème} anniversaire, mais il est plus clair de revenir désormais à une désignation purement générationnelle. Ainsi, la durée d'assurance était de 40 années pour la génération 1948, 41 années pour la génération 1952 et 41,5 années pour la génération 1956. En effet, la dernière durée d'assurance connue est celle de la génération 1956, la durée d'assurance étant fixée par décret avant le 31 décembre de l'année du 56ème anniversaire. La durée de la génération 1957 n'est pas encore fixée.

Concernant la réforme de 2010, fin 2011 a été décidée une accélération de la montée en charge de la réforme (5 mois par génération à partir de la génération 1952, contre 4 mois initialement)² : les bornes d'âge qui devaient être initialement atteintes pour la génération 1956 le seront pour celle de 1955. La montée en charge de la réforme se fait donc sur 4 générations et non 5. Là encore, les bornes d'âge sont définies selon un principe générationnel. Ainsi, le relèvement de l'âge légal se fait progressivement sur cinq ans, à raison de 4 mois pour les personnes nées au 2ème semestre 1951, puis 5 mois pour les personnes nées en 1952, 1953, 1954 et 1955. L'âge légal sera donc de 62 ans pour

² Décret n°2011-2034 du 29 décembre 2011.

les personnes nées en 1955 ; elles atteindront cet âge en 2017. L'âge d'annulation de la décote progresse selon le même rythme. Il atteindra 67 ans pour les personnes nées en 1955. Elles pourront alors liquider leur retraite sans décote en 2022.

La décote est appliquée pour les assurés qui n'ont pas validé la durée d'assurance requise et non pas ceux qui n'ont pas cotisé la durée d'assurance requise. La durée validée correspond à la durée cotisée, mais comprend également des trimestres validés au titre du chômage par exemple, ou les trimestres acquis au titre des enfants via la majoration de durée d'assurance (MDA).

Paragraphes 10 et 14 : la conjoncture économique ne peut expliquer à elle seule l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi. Des évolutions institutionnelles, comme la fermeture des DRE, comme le relèvement de l'âge légal de départ à la retraite, ont un effet important sur cet indicateur, d'autant plus qu'il représente un niveau et non un taux : par exemple, si le risque de chômage est indépendant de l'âge, le relèvement de l'âge de départ à la retraite contribuera à faire augmenter le nombre de demandeurs d'emploi seniors, mais sera sans effet sur le taux de chômage.

Paragraphe 15 : l'effet « horizon » est mentionné sans qu'il soit expliqué à quoi il est fait référence (diminution du taux d'emploi les années précédant l'âge de départ en retraite).

Paragraphe 17 : outre le constat d'une hausse sensible du taux d'emploi des seniors (et du taux d'emploi sous-jacent) depuis le début des années 2000, un résultat particulièrement remarquable est la poursuite de la hausse de ce taux d'emploi au cours de la crise récente. Ceci contraste fortement avec ce qui avait été observé lors des récessions précédentes, où des politiques de retrait anticipé d'activité avaient été fortement mobilisées.

Tableau 1 : Il conviendrait de préciser s'il s'agit de données brutes ou corrigées des variations saisonnières.

Tableau 2 : Préciser qu'il s'agit de données brutes.

Paragraphe 24 : la montée en charge de la réforme des retraites peut également être, sur la fin de période, un facteur d'explication.

Titre 1.2.3 : préciser qu'il s'agit de demandeurs d'emploi âgés de 50 ans ou plus.

Tableau page 13 : manque la numérotation du tableau.

Paragraphe 26 : reformuler « En novembre 2012, il y a plus de 500 000 demandeurs d'emploi de plus de 50 ans inscrits en catégories A,B ou C » en « En novembre 2012, il y a plus de 500 000 demandeurs d'emploi de 50 ans ou plus inscrits en catégories A,B ou C depuis au moins un an ».

Titre 1.3.1 : préciser que ces entrées correspondent à un flux cumulé sur un an. « Sur un an, près de 150 000 seniors... ».

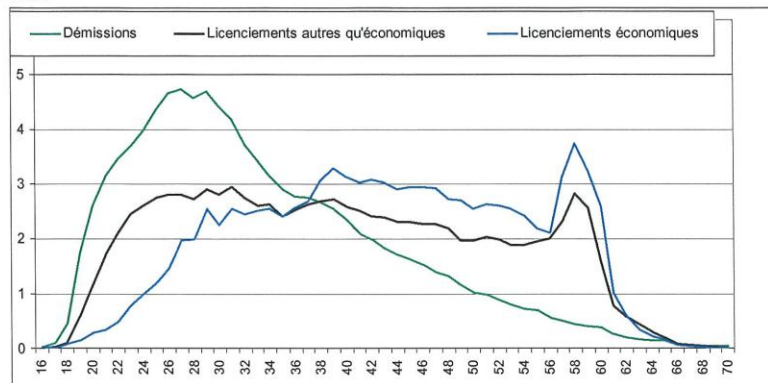
Paragraphe 32 : La part plus élevée des licenciements dans les motifs d'entrée avec l'âge peut également traduire des différences dans les emplois occupés par les seniors (secteurs d'activité notamment).

Par ailleurs, les démissions sont également fortement décroissantes avec l'âge, ce qui explique également la part croissante avec l'âge des licenciements parmi les motifs d'inscription sur les listes.

L'hypothèse selon laquelle les employeurs licencieraient plus facilement des salariés plus âgés que des plus jeunes ne semble pas corroborée par les faits, sauf pour les seniors de 57-59 ans (en lien vraisemblablement avec les règles d'indemnisation qui permettent au senior licencié d'être indemnisé jusqu'à la liquidation de sa pension), comme le montre le graphique ci-dessous, qui représente la distribution par âge des licenciements observés dans les DMMO-EMMO (à noter que, comme cela est dit par ailleurs, les jeunes sont moins représentés dans les CDI que les autres tranches d'âge) :

Répartition des fins de CDI pour démissions et licenciements par âge détaillé en 2011

En %



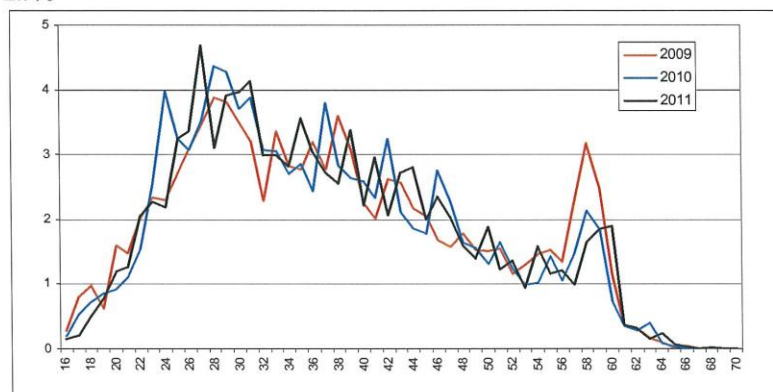
Champ : établissements de 1 salarié ou plus de France métropolitaine dans les secteurs concurrentiels hors agriculture
Source : DMMO-EMMO, Dares.

Lecture : 3,7 % des licenciements économiques intervenus en 2011 ont concerné des salariés âgés de 58 ans.

On peut souligner que, pour les ruptures conventionnelles, on observe également un « pic » dans les 2 années qui précèdent la retraite :

Répartition des ruptures conventionnelles par âge détaillé en 2009, 2010 et 2011

En %



Champ : ruptures conventionnelles des établissements de 1 salarié ou plus de France métropolitaine dans les secteurs concurrentiels hors agriculture.

Source : DMMO-EMMO, Dares.

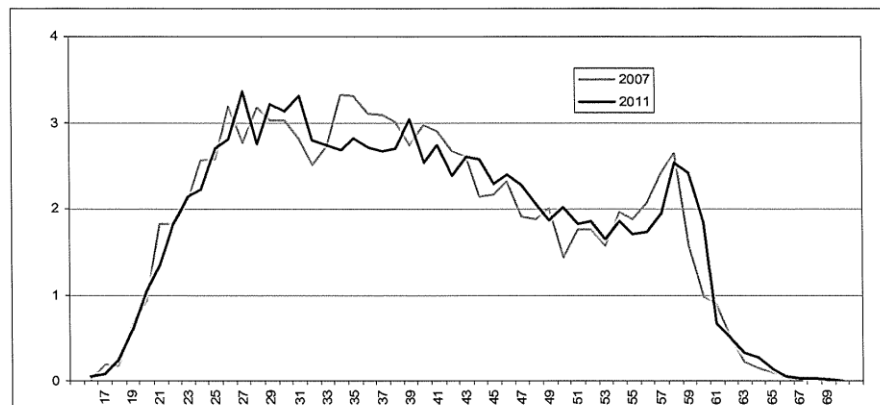
Lecture : 1,7 % des ruptures conventionnelles intervenues en 2011 ont concerné des salariés âgés de 58 ans.

Il conviendrait de préciser que les ruptures conventionnelles ne sont pas incluses dans les entrées pour licenciement, contrairement à ce que le commentaire peut laisser penser.

Paragraphe 35 : cet effet apparaît en effet pour les ruptures conventionnelles, mais aussi les licenciements. Sur ce point, il n'apparaît pas que la rupture conventionnelle ait accentué cette caractéristique, comme cela apparaît dans le graphique ci-dessous qui compare 2011 à 2007 (avant mise en place de la rupture conventionnelle) :

Répartition des fins de CDI pour licenciement ou rupture conventionnelle par âge détaillé en 2007 et 2011

En %



Champ : établissements de 1 salarié ou plus de France métropolitaine dans les secteurs concurrentiels hors agriculture

Source : DMMO-EMMO, Dares.

Lecture : 2,5 % des fins de CDI pour licenciement (économique ou pour un autre motif) ou rupture conventionnelle intervenus en 2011 ont concerné des salariés âgés de 58 ans.

Titre 1.4 : privilégier la formulation suivante : « Le taux de reprise d'emploi des 50 ans ou plus est inférieur à celui des 25-49 ans ». En effet, parler plutôt de taux de reprise d'emploi que de taux de retour à l'emploi. Par ailleurs, l'évolution récente de cet écart n'est pas nette (cf commentaire sur la synthèse).

Paragraphe 36 : l'enquête ne mesure pas la sortie mensuelle des listes de Pôle emploi; elle est effectuée chaque trimestre, sur les sorties d'un mois donné.

Préciser « elle montre que le taux de reprise d'emploi des 50 ans ou plus est inférieur... »

La remarque relative au paragraphe 4 de la synthèse s'applique également ici.

NBP 25 : ajouter à la fin de la liste « contrats aidés, autres (dont vacation et création d'entreprise) ».

Tableau 4 : Il ne s'agit pas du taux de reprise d'emploi, mais du taux de sortie des catégories A, B, C des listes de Pôle emploi pour reprise d'emploi. Une personne reprenant un emploi en activité réduite, mais restant inscrite sur les listes (en catégorie B ou C), n'est pas comptabilisée ici.

Changer le titre du Tableau 4 en : « Taux de sortie des listes pour reprise d'emploi parmi les demandeurs d'emploi de catégories A, B, C présents à la fin du mois précédent, selon l'âge ».

Titre 1.4.2 : le titre laisse penser que tel n'était pas le cas avant 2008.

Tableau 5 : supprimer en décembre 2010 du titre.

Paragraphe 38 : il est préférable de comparer avec les autres tranches d'âge qu'avec l'ensemble qui peut être affecté par des effets de composition si la structure par âge des entrées évolue : pour un âge donné, les taux de retour à l'emploi peuvent être parfaitement stables, mais le taux de sortie moyen peut par exemple augmenter si les populations ayant les chances de reprise d'emploi plus élevées sont plus nombreuses.

Préciser s'il s'agit de la situation à 6, 12 ou 18 mois ou de la part de personnes ayant eu au moins un emploi dans les 6, 12, 18 mois suivants leur inscription. Préciser également comment est prise en compte l'activité réduite.

Paragraphe 41 : le 16% s'interprète comme 16% ont repris un emploi durable ou 16% des reprises d'emploi sont durables ?

Partie 1.4.3 : mesuré sur une période de temps différente (et en Allemagne uniquement pour les demandeurs d'emploi de longue durée), ces taux de retour à l'emploi sont difficiles à interpréter au regard des taux observés en France. La faible différence dans le taux global et celui établi sur un champ restreint excluant les demandeurs d'emploi ayant plus de 10 ans d'ancienneté interroge.

Il serait intéressant de connaître le nombre de personnes prises en charge par le programme, et leur part parmi les chômeurs seniors (et les seniors chômeurs de longue durée).

Titre 1.5 : il s'agit des demandeurs d'emploi de 50 ans ou plus (50 ans inclus) et non de plus de 50 ans (50 ans exclu).

Partie 1.5 : il pourrait être intéressant de rappeler quelques données sur le niveau des allocations mentionnées.

Paragraphe 43 : il est important de préciser que les allocations du régime de solidarité sont soumises à condition de ressources, au niveau du foyer. Il serait également utile de préciser les conditions relatives à la durée de versement des différentes allocations mentionnées. La dimension durée de perception est en effet une dimension importante de la générosité du système, au-delà du seul niveau de l'allocation.

Paragraphe 45 : Les montants ne sont pas, à strictement parler, identiques quel que soit l'âge, mais sont calculés selon le même barème.

Il est précisé que l'âge de 61 ans a été reculé par le passé ; il serait utile de dire si la réforme des retraites de 2010 s'est traduite par un relèvement de cet âge. Plus généralement, il serait utile de rappeler plus précisément les conditions du bénéfice de cette disposition.

Paragraphe 46 : avec le calendrier de montée en charge de la réforme des retraites de 2010, une personne perdant son emploi à 58 ans en 2013, et donc de la génération 1955 pourra liquider sa retraite à partir de 62 ans ; les 36 mois d'indemnisation chômage ne suffiront alors pas à atteindre l'âge légal. Il faut également remplir les conditions (plus restrictives, et portant notamment sur le nombre de trimestres validés) donnant droit au maintien de l'ARE jusqu'à la date de liquidation de la pension.

Paragraphe 48 : les chiffres mentionnés sur l'ASS majorée datent de septembre 2011 et non 2012.

Paragraphe 49 : pour bénéficier de l'AER ou de l'ATS, il ne faut pas nécessairement avoir épuisé ses droits chômage ; ces deux prestations peuvent être versées sous forme de complément dès lors que l'ARE est d'un montant inférieur. A notre connaissance, le bénéfice de l'AER-ATS n'est pas conditionné au fait de justifier des conditions d'accès à l'ASS.

Il n'existe plus d'entrées en AER depuis le 1^{er} janvier 2011. La mesure décidée début 2013 (décret 2013-187 du 4 mars 2013) ne consiste pas à un rétablissement pur et simple de l'AER, mais relâche simplement les conditions d'éligibilité à l'ATS. La population pouvant bénéficier de ce nouveau décret est restreinte, puisque seules deux générations (1952 et 1953) sont concernées.

L'allocation transitoire de solidarité vise une population bien plus restreinte que ce que la formulation du rapport laisse entendre : son bénéfice est soumis à la double condition d'être au chômage au moment du vote de la loi de la réforme des retraites de 2010 et d'avoir, à ce moment-là, des droits à indemnisation courant jusqu'au 60^{ème} anniversaire. Dans les faits, seules des personnes nées entre 1951 et 1953 peuvent être concernées.

Paragraphe 50 et titre 1.5.2 : il est fait mention d'un « taux de couverture », non défini, alors qu'aucune des statistiques présentée dans cette section ne porte sur le taux de couverture.

La formulation selon laquelle les conditions d'accès à l'ARE sont moins exigeantes pour les 50 ans et plus est trop floue et peut être mal interprétée.

Partie 1.5.3 : cette partie est très rapide et donne peu d'éléments sur la durée passée en ASS, la situation à la sortie, le montant moyen perçu....

Tableau 7 : il ne s'agit pas des allocataires par âge, mais des personnes indemnisables, ce qui correspond à une notion plus large car incluant celles ayant un droit ouvert, sans que l'allocation soit effectivement versée.

Paragraphe 53 : les statistiques portant sur 1989 et 1993 portent vraisemblablement sur le RMI. Il conviendrait de le préciser.

Par ailleurs, il convient de souligner que, du fait de effets retardés du baby-boom, la part des personnes âgées de 50 à 64 ans parmi les personnes âgées de 25 à 64 ans (les personnes de moins de 25 ans ne sont, sauf cas particulier, pas éligibles au RMI ou au RSA), est passée de 31% en 1989 à 29% en 1993 et 37% en 2010 (cf données insee : <http://www.insee.fr/fr/ffc/figure/NATnon02150.xls>). Ces facteurs purement démographiques peuvent donc expliquer au moins en partie l'évolution observée de la part des plus de 50 ans parmi les allocataires du RSA socle.

NBP 30 : le RSA socle non majoré est la composante correspondant à l'ancien RMI ; il peut donc être « versé » à des foyers percevant des revenus d'activité, tant que le niveau des ressources est inférieur au montant du RSA socle. Il convient de rappeler que, dans les faits, les bénéficiaires perçoivent une seule et même allocation. Il n'existe pas pour eux de distinction entre RSA socle et RSA activité.

Paragraphe 54 : Le terme « d'activité réduite », qui a une signification particulière pour les demandeurs d'emploi et pour l'assurance chômage, est trompeur. Il s'agit vraisemblablement d'une statistique portant sur les allocataires du

RSA socle et les allocataires du RSA activité seul. Comme précisé précédemment, certains allocataires du RSA socle perçoivent également du RSA activité.

Paragraphe 66 : « Les hauts salaires relatifs des seniors – ceux qui sont en emploi – ne sont pas, en général, un handicap pour leur emploi ». Ce constat est très endogène : les seniors pour lesquels le salaire est un handicap important ont pu perdre leur emploi ou ne pas accéder à l'emploi.

Section 2.2.1 : le titre ne correspond pas au contenu de cette section (les développements sur le code français du travail n'apparaissent que dans la section 2.2.2).

Section 2.2.1.1 : une telle section apparaît alors qu'il n'y a pas de 2.2.1.2.

Section 2.4 : le titre de cette section est affirmatif, alors que la phrase retenue n'apparaît par la suite (paragraphe 112) que comme une hypothèse.

Paragraphe 122 : NBP 71, il serait utile d'ajouter la phrase suivante : L'échantillon d'accords et de plans d'action examiné dans cette étude n'est pas nécessairement représentatif de l'ensemble des accords ou plans d'action « seniors ».

Paragraphe 124 : plutôt que "Dans les faits", il vaudrait mieux dire "Dans certains cas".

Paragraphe 145 : il est affirmé que le dispositif d'auto-entrepreneur est « plutôt tourné vers les plus jeunes ». Le graphique 3 corrobore en partie cette affirmation ; il fait cependant également apparaître que la part des 60 ans ou plus dans le dispositif est près de trois fois supérieure à leur part dans la population active.

Paragraphe 149, tableau 8 : il serait utile de préciser « Part des demandeurs d'emploi en formation en fin d'année selon la tranche d'âge » ; il s'agit en effet ici de la proportion de demandeurs d'emploi (inscrits ou non à Pôle emploi) en formation à une date donnée, et non d'un taux d'accès au cours d'une période donnée.

Paragraphe 156 : une coquille rend la phrase peu compréhensible : « Comparativement à leur part dans la demande d'emploi, les demandeurs d'emploi âgés de 50 à 54 ans ont accès de façon plus importante que les autres aux contrats aidés du secteur marchand comme non marchand... ». Il serait par ailleurs utile de préciser qu'il s'agit de la demande d'emploi en catégorie A.

Paragraphe 157 : le commentaire est erroné du fait d'une interversion entre secteur marchand et non marchand : « Les demandeurs d'emploi âgés de 55 à 59 ans sont comparativement représentés dans les contrats aidés du secteur marchand dans une proportion assez proche de celle qu'ils représentent dans la demande d'emploi ; en revanche, ils le sont dans une proportion légèrement inférieure dans les contrats du secteur non marchand ».

Paragraphe 158 : « A l'inverse » est à supprimer en fin de paragraphe.

Paragraphe 162 : il conviendrait de préciser les dates utilisées pour mesurer les évolutions citées, et de mettre en regard l'évolution du nombre de DEFM sur la même période. La mise en place du SMP en 2006 a-t-elle pu également affecter ces statistiques ?

Tableau 13 : il serait utile de préciser l'intitulé des colonnes, au-delà des dates.

Tableau 14 et section 4.2.5.3 : dans le cadre du suivi de la convention tripartite, l'indicateur relatif aux seniors a été révisé pour le corriger des effets de la réforme de la DRE. Le comité des directeurs doit avaliser lors de sa prochaine réunion les cibles relatives à cet indicateur corrigé.

Paragraphe 223 : le résumé des constats est partiel, et ne prend pas en compte la dynamique observée sur le taux d'emploi des seniors au cours de la dernière décennie, y compris ces dernières années.

Recommandation n°4 : plusieurs publications présentent d'ores et déjà des statistiques sur la tranche d'âge 55 ans ou plus, en particulier les publications suivantes sur les seniors :

- http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/TB_seniors_decembre2012.pdf
- <http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/2012-049.pdf>

Par ailleurs, la Dares publie des statistiques sur le nombre de demandeurs d'emploi par âge détaillé :

- http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/xls/defm_age_detaille-LUJ149.xls

Paragraphe 271 : préciser la source du chiffrage d'un rendement de 800 M€ de la suppression de cette disposition.

Paragraphe 272 : préférer la formulation suivante : « elle propose donc de faire bénéficier les chômeurs de 50 ans ou plus de la même durée maximale d'indemnisation que les moins de 50 ans, soit deux années... »

Paragraphe 274, 2ème bullet : il s'agit des indemnisables et non des indemnisés.

L'affirmation selon laquelle les différences de taux de reprise d'emploi entre indemnisables et non indemnisables « reflètent le fait que quelqu'un ayant des ressources diminuées trouve moins facilement un emploi » est pour le moins discutable. Les travaux empiriques sur l'indemnisation, qui ont cherché à étudier les effets de l'indemnisation « toutes choses égales par ailleurs », montrent plutôt qu'allonger la durée d'indemnisation (la proposition étudiée porte sur la durée d'indemnisation, non sur son montant) accroît la durée d'inscription sur les listes (cf par exemple la revue de Florent Fremigacci dans la Revue française d'économie, 2011) ; raccourcir la durée d'indemnisation peut réduire la qualité des emplois retrouvés et le bien-être des demandeurs d'emploi (et on peut donc ne pas vouloir préconiser cette mesure), mais, au regard des connaissances actuelles, il est inexact de dire que cela diminuera le taux de retour à l'emploi. Fondamentalement, la différence observée dans les taux de retour à l'emploi entre indemnisables et non indemnisables s'explique, comme cela est exposé précédemment, par les différences de caractéristiques des demandeurs d'emploi concernés.

Paragraphe 275 : remplacer « la suppression de l'allocation de maintien » par « la suppression de règle de maintien ».

4. Annexe 1 :

Certaines remarques relatives au rapport général s'appliquent également à cette annexe, notamment :

Paragraphe 41 : une coquille rend la phrase peu compréhensible : « Comparativement à leur part dans la demande d'emploi, les demandeurs d'emploi âgés de 50 à 54 ans ont accès de façon plus importante que les autres aux contrats aidés du secteur marchand comme non marchand... ». Il serait par ailleurs utile de préciser qu'il s'agit de la demande d'emploi en catégorie A.

Paragraphe 42 : le commentaire est différent de celui figurant dans le rapport général. S'il n'est pas erroné, il est moins précis que le commentaire corrigé proposé par la Dares plus haut : « Les demandeurs d'emploi âgés de 55 à 59 ans sont comparativement représentés dans les contrats aidés du secteur marchand dans une proportion assez proche de celle qu'ils représentent dans la demande d'emploi ; en revanche, ils le sont dans une proportion légèrement inférieure dans les contrats du secteur non marchand ».

5. Annexe 2 :

Paragraphe 3 : La phrase « Avec près de 2,2 millions de demandeurs d'emploi indemnisés à la fin 2012 (soit plus de 42 % des demandeurs d'emploi inscrits en catégories A, B, C, D et E) » devrait être réécrite de la façon suivante : « Avec près de 2,2 millions de demandeurs d'emploi indemnisés fin octobre 2012 (soit près de 42 % des demandeurs d'emploi inscrits en catégories A, B, C, D et E) ». La part exacte est en effet de 41,6%. A noter que ces données peuvent être désormais actualisées avec les données de fin décembre 2012 (*Dares Indicateurs* n°2013-014) : 2 162 700 demandeurs d'emploi de catégories ABCDE sont indemnisés par le régime d'assurance chômage fin décembre 2012, soit 41,2% des inscrits de ces catégories.

préciser : « Près de 95 % des demandeurs d'emploi indemnisés par le régime d'assurance chômage ».

Paragraphe 4 : reformuler « il conviendrait d'ajouter à la population des indemnisés celle des « indemnisables » » en « il conviendrait d'ajouter à la population des indemnisés celle des « indemnisables » non indemnisés »

La référence est le *Dares Analyses* n°19 et non 20.

Reformuler « La couverture de l'assurance chômage, obtenue en rapportant l'ensemble des allocataires, indemnisés ou non, à l'ensemble des demandeurs d'emploi des catégories A,B,C + dispensés de recherche d'emploi » en « La couverture de l'assurance chômage, obtenue en rapportant l'ensemble des personnes indemnisables, indemnisées ou non, à l'ensemble des demandeurs d'emploi des catégories A,B,C (indemnisables ou non) et des dispensés de recherche d'emploi indemnisables ». En effet, il n'existe pas de statistique sur les DRE non indemnisables.

Tableau 1 : rappeler la définition du taux de couverture retenue ici.

Tableau 2 et paragraphes 7 et 8 :

Les données sur le nombre d'allocataires du RSA figurant dans le tableau 2, ainsi que le commentaire associé dans le paragraphe 7, sont erronées : elles somment également la ligne « ni activité réduite, ni RSA » du tableau 1 du *Dares Analyses* n°020. Le nombre de personnes non indemnisables par le régime d'assurance chômage, mais bénéficiaires du RSA, est de 592 600 personnes au 30 septembre 2010 et non 1 220 400 comme indiqué.

Le tableau comporte des chiffres parfois arrondis au millier, parfois non.

Par ailleurs, nous préférons désormais parler de bénéficiaires du RSA plutôt que d'allocataires : « allocataire » est le terme administratif utilisé par les CAF et les MSA ; il y a un(e) unique allocataire par foyer. Au sein d'un foyer, plusieurs personnes « bénéficiaires » peuvent cependant être couvertes par le RSA. En particulier, dans nos statistiques de demandeurs d'emploi, plusieurs membres d'un même foyer RSA peuvent être comptabilisés comme bénéficiaires si elles sont inscrites comme demandeurs d'emploi.

Enfin, ces données peuvent être désormais actualisées au 30 septembre 2011 (*Dares Analyses* n°2013-013).

Nous proposons donc de remplacer le Tableau 2 et le commentaire associé par le tableau et le commentaire suivant :

Tableau 2 : La répartition des non indemnisables par le régime d'assurance chômage au 30 septembre 2011

	Effectif	Part
Indemnisable par l'ASS	405 000	16,7%
Indemnisable par l'AER	39 000	1,6%
Indemnisables par d'autres allocations*	55 000	2,3%
Inscrits en catégories A,B, C non indemnisables par le régime de solidarité	1 567 000	64,5%
<i>Dont : pratiquant une activité réduite sans RSA...</i>	<i>273 000</i>	<i>11,2%</i>
<i>bénéficiaires du RSA quel que soit le statut**</i>	<i>650 000</i>	<i>26,7%</i>
<i>ni activité réduite, ni RSA</i>	<i>644 000</i>	<i>26,5%</i>
Inscrits en catégories D non indemnisables	66 000	2,7%
Inscrits en catégories E non indemnisables	298 000	12,3%
Ensemble des non indemnisables par le régime d'assurance-chômage	2 430 000	100,0%

Source : Dares Analyses, février 2013, n° 013.

** Les autres allocations sont l'allocation temporaire d'attente (Ata), l'allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation (Adef), remplacée par la rémunération de fin de formation (RFF) à compter du 1er janvier 2011, ainsi que deux allocations destinées aux intermittents du spectacle : l'allocation de professionnalisation et de solidarité et l'allocation de fin de droits.*

*** Les bénéficiaires du RSA correspondent ici aux personnes ayant un droit payable ou suspendu pendant 4 mois maximum.*

Lecture : 26,7 % des demandeurs d'emploi non indemnisables par le RAC, soit 650 000 personnes, bénéficient du RSA.

Champ : demandeurs d'emploi de catégories A, B, C, D, E non indemnisables par le régime d'assurance chômage et dispensés de recherche d'emploi indemnisables par le régime de solidarité ; France entière.

[7] Le tableau 2 montre que, sur l'ensemble des demandeurs d'emploi non indemnisables au titre de l'assurance-chômage, un quart sont pris en charge par le RSA, soit environ 650 000 demandeurs d'emploi au 30 septembre 2011.

[8] Près de 500 000 demandeurs d'emploi sont indemnisables au titre du régime de solidarité, principalement par l'allocation de solidarité spécifique (ASS).

Paragraphe 10 : l'illustration chiffrée à la fin du paragraphe ne correspond pas à la phrase ; nous proposons de réécrire le paragraphe de la façon suivante :

« Les 50 ans et plus représentent en septembre 2010 13 % des non-indemnisables, une part nettement moins élevée que parmi les demandeurs d'emploi de catégories A, B, C (17 %). La conjonction de règles encadrant le bénéfice des prestations plus favorables pour les plus de 50 ans que pour les autres demandeurs d'emploi (cf. partie ci-dessous), les exigences réglementaires nécessaires pour bénéficier de l'allocation de solidarité spécifique (5 années travaillées dans les 10 années précédant la perte du dernier emploi) et le fait que les jeunes, n'ayant pas souvent contribué au moins 4 mois au régime d'assurance chômage, bénéficient moins souvent de l'ARE, aboutissent à ce que la proportion des 50 ans ou plus qui ne sont pas indemnisables au titre de l'un ou l'autre des régimes soit nettement plus faible à partir de 50 ans que pour la moyenne des demandeurs d'emploi. »

Paragraphe 12 : préciser la date de revalorisation du barème : 1^{er} juillet 2012.

Paragraphe 13 : il conviendrait de préciser que le taux de remplacement ne peut être inférieur à 57,4% du SJR, mais le SJR est plafonné. Rapporté au salaire antérieur, le taux de remplacement n'a pas de plancher.

Paragraphe 15 : Les conditions d'éligibilité au maintien des droits à l'ARE listées étant celles en vigueur actuellement, il serait plus complet d'ajouter les conditions suivantes³ :

- être âgé de 61 ans ou plus.

³ Source : article 11 §3 du règlement général annexé à la convention du 6 mai 2011.

- Ne pas avoir la durée d'assurance requise pour liquider une pension de retraite à taux plein.
- Justifier de 100 trimestres validés par l'assurance vieillesse.

Le paragraphe 17 pouvant alors être supprimé ou repris en note de bas de page.

Tableau 3 : le titre exact serait plutôt « Evolution de l'âge pour bénéficier du maintien de droits jusqu'à l'âge d'obtention d'une retraite à taux plein (règle de maintien des droits à l'ARE) »

Paragraphe 20 : il serait plus clair de reformuler en « Les allocataires âgés de moins de 50 ans pris en charge depuis 12 mois, continus ou discontinus, ou âgés de 50 ans ou plus, sans condition de durée minimale d'indemnisation, sont concernés par ce dispositif ». Par ailleurs, il faudrait rappeler que ce dispositif est soumis à d'autres conditions, notamment le fait de ne pas être éligible au cumul allocation / revenus d'activité via l'activité réduite ou de reprendre un emploi salarié, d'une durée minimale.

Paragraphe 31 : il serait plus exact de dire « dans le cas d'une activité réduite ou occasionnelle reprise, le nombre de jours non indemnissables est minoré de 20% » plutôt que « dans le cas d'une activité réduite ou occasionnelle reprise, le nombre de jours non indemnissables est minoré de 0,8 ».

Reformuler par ailleurs « dans tous les cas d'activité réduite ou occasionnelle, conservée ou reprise, la durée du cumul à l'issue de laquelle il est possible de retrouver ses droits à indemnisation n'est pas limitée dans le temps, alors qu'elle est limitée à 15 mois pour les demandeurs d'emploi âgés de moins de 50 ans » en « la durée du cumul allocation / revenus d'activité est limitée à la durée des droits, sans pouvoir être supérieure à 15 mois pour les moins de 50 ans ; pour les allocataires de 50 ans cette limite de 15 mois n'existe pas ».

Paragraphe 32 : reformuler « le nombre de demandeurs d'emploi indemnisés progresse au cours de la période » en « le nombre de demandeurs d'emploi indemnisés par le régime d'assurance chômage (hors allocations de formations) progresse au cours de la période », ce qui correspond au champ du tableau 4.

Paragraphe 33 : 10,6% porte sur le 1^{er} semestre 2012 et non 2011.

Paragraphes 36 et 37 : il serait utile de préciser la source de ces données et chiffrages.

Paragraphe 41 : reformuler le point sur l'ATS en « l'allocation transitoire de solidarité (ATS), qui prend la suite, pour un public nettement plus ciblé et de façon temporaire, de l'allocation équivalent retraite (AER), l'AER n'admettant plus de nouveaux bénéficiaires depuis le 31/12/2010. ». L'ATS sous sa forme initiale ou nouvelle ne constitue pas un rétablissement de l'AER. Les conditions sont nettement plus restrictives ; en particulier, seules quelques générations sont éligibles.

Paragraphe 47 : reformuler « L'allocation équivalent retraite (AER) était accordée aux personnes inscrites comme demandeurs d'emploi justifiant » en « L'allocation équivalent retraite (AER) était accordée aux personnes inscrites comme demandeurs d'emploi ou dispensés de recherche d'emploi justifiant ».

Préciser également que l'AER était soumise à condition de ressources

Point 3.1.2.2 : il convient de compléter ce point avec le récent décret élargissant les conditions d'accès à l'ATS.

Tableau 7 : préciser la date des données : moyenne annuelle ? 31 décembre ? ainsi que le champ : France entière ou métropolitaine ?

Paragraphe 50 : reformuler le paragraphe en « Au total, sur 405 00 indemnisables par l'ASS en septembre 2011, 179 700 ont 50 ans ou plus, soit 44 % de l'ensemble. La part d'indemnisables par l'ASS âgés de 55 ans et plus est importante : 32 % en septembre 2009 et 28 % en septembre (tableau 9). On pourrait interpréter la baisse constatée de ce pourcentage en miroir avec la hausse de la part des seniors allocataires du revenu de solidarité active. A ce stade, il ne s'agit que d'une hypothèse, aucune étude n'étaye de constat. »

Paragraphe 51 : l'explication de la sur représentation des femmes n'est pas entièrement convaincante dans la mesure où pour bénéficier de l'AER, il faut avoir la durée d'assurance, ce qui n'est pas parfaitement concordant avec le fait d'avoir une « activité souvent interrompue ».

Tableau 8 : reformuler le titre en « Le nombre d'indemnisables par l'ASS ou par l'AER par âge entre 2009 et 2011 »

Tableau 9 : reformuler le titre en « Répartition par sexe et par âge des indemnisables par l'ASS ou par l'AER entre 2009 et 2011 ».

NBP 12 : le bénéfice du RSA est également ouvert aux personnes de moins de 25 ans dès lors que leur conjoint a plus de 25 ans.

Paragraphe 54 : reformuler en « La part d'allocataires de 50 ans ou plus croît significativement sur la période ». Préciser s'il s'agit d'allocataires ou de personnes couvertes. Il serait intéressant d'ajouter cette part sur le graphique avec les effectifs.

6. Annexe 6 :

Paragraphe 21 : une coquille figure ligne 5 "Les entreprises peuvent alors (de) rendre visibles ..."; le "de" est en trop. Par ailleurs, la première phrase "L'hypothèse conclusive de l'étude est assez pessimiste sur l'impact des accords" introduit un jugement allant bien au-delà des conclusions affichées de l'étude, d'autant plus que celle-ci ne permet pas de conclure sur l'impact effectif des accords et rappelle qu'un texte isolé ne permet pas d'en inférer l'effet. Une formulation plus en ligne avec l'étude pourrait être : « En conclusion de cette étude, les auteurs relèvent que les leviers d'action cités le plus fréquemment dans les accords ou plans d'action seniors (développement des compétences et évolution des carrières) sont plutôt faciles à inscrire dans les cadres conventionnels et gestionnaires des entreprises (entretiens professionnels, accès à la formation...). Les entreprises peuvent alors rendre visibles des pratiques existantes et favoriser les dispositifs les moins coûteux, afin d'éviter la pénalité financière prévue par la nouvelle loi. Même si cela n'évacue pas quelques expériences innovantes, mais très minoritaires, les auteurs de l'étude considèrent qu'il n'y a guère eu de nouveaux instruments d'action par rapport à ceux qui existaient déjà, notamment dans le plan pour la promotion de l'emploi des seniors de 2006-2010, les textes ayant été rédigés dans la continuité de la politique des entreprises en terme de gestion des ressources humaines. »

7. Annexe 8 :

Il conviendrait de mentionner que les données de l'extranet CSP n'ont pas encore fait l'objet d'une expertise permettant de valider leur utilisation à des fins d'analyse statistique.

Paragraphe 6 : la dernière phrase n'est pas très claire, il serait préférable de la reformuler ainsi : « Elle concerne les seules entreprises de moins de 1 000 salariés, y compris celles de 50 salariés et plus envisageant de licencier au moins 10 salariés sur une période de 30 jours, par ailleurs soumises à l'obligation d'établir un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) ».

Paragraphe 24 : il serait plus approprié d'évoquer l'élaboration du projet de « reclassement professionnel » plutôt que l'élaboration du projet « personnel ».

Paragraphe 34 : il serait intéressant de préciser comment sont financées les allocations de transition professionnelle.

Paragraphe 37 : l'IDR est en réalité prévue par l'article 17 de l'ANI du 31 mai 2011, et non l'article 14.

Paragraphe 38 : il faudrait préciser que l'ADR est destinée uniquement aux bénéficiaires de l'ARE âgés de 50 ans et plus, ou à ceux indemnisés depuis plus de 12 mois quel que soit leur âge.

Paragraphe 52 : la CRP ne s'adressait pas à tous les licenciés économiques. Il serait préférable d'écrire : « La CRP et le CTP concernaient les licenciés économiques d'entreprises de moins de 1000 salariés, ou d'entreprises en dépôt de bilan quelle que soit leur taille, le CTP étant mis en œuvre sur un nombre limité de bassins d'emploi choisis du fait de leurs difficultés économiques, et la CRP sur le reste du territoire ».

p.9, Tableau 2 « Tableau comparatif des dispositifs CSP, CTP, CRP » : pour la CRP et le CTP, il faudrait ajouter pour la ligne « Accompagnement personnalisé » que, depuis septembre 2009, l'accompagnement peut aussi être délégué par Pôle emploi à des opérateurs externes.

Réponse de POLE EMPLOI

DIRECTION GÉNÉRALE
Jean BASSÈRES
DIRECTEUR GÉNÉRAL



Paris, le 8 avril 2013



Le Directeur Général de Pôle emploi

à

Monsieur Pierre BOISSIER
Chef de l'inspection générale des
affaires sociales

IGAS, Section des rapports
39-43, quai André Citroën
75739 PARIS cedex 15

igas-section-rapports@igas.gouv.fr

Réf : RM2103- 023P

Monsieur le Chef de l'Inspection générale des affaires sociales, *Ch. L. in*

Par courriel en date du 8 mars 2013, vous m'avez transmis dans le cadre de la procédure contradictoire simplifiée, le rapport provisoire RM2103-023P intitulé « retour à l'emploi des seniors au chômage » établi par MMES Christine DANIEL, Laurence ESLOUS et Anousheh KARVAR, afin de recueillir nos réactions sur les préconisations de ce rapport.

Au préalable, j'attire votre attention sur un des principes clé qui a présidé à l'élaboration de notre plan stratégique Pôle emploi 2015, notre conviction selon laquelle les employeurs et les demandeurs d'emploi ne requièrent pas un service uniforme, ce qui nous a conduit à ne plus fonder notre action sur des critères administratifs comme l'âge. Nous donc avons fait le choix de « faire plus pour ceux qui en ont le plus besoin », en nous basant sur le diagnostic des conseillers.

De notre point de vue, l'âge ne constitue pas un critère suffisant pour déterminer une distance à l'emploi élevée. Notre approche n'est pas catégorielle mais fonction d'un faisceau de difficultés de nature professionnelle, personnelle avec l'identification de freins périphériques à l'emploi ou encore lié à un contexte local défavorable au regard du profil du demandeur d'emploi. C'est bien toutes ces composantes qui conduisent le conseiller à poser son diagnostic et à proposer un accompagnement renforcé quel que soit l'âge de la personne concernée.

Les recommandations du rapport provisoire nous semblent en contradiction avec ce principe.

Si nous partageons le constat selon lequel l'accès au marché du travail est plus difficile pour les seniors en raison des pratiques discriminatoires des recruteurs qui prennent en compte l'âge des candidats au détriment des seniors, nous avons certaines difficultés à faire le lien entre ce constat et les recommandations du rapport concernant Pôle emploi.

Ainsi, certaines recommandations nous paraissent même comporter des risques de stigmatisation de ces publics, notamment les recommandations n°7, 11, 12, 14 et 15 sur lesquelles nous reviendrons ci-après.

Au regard de ces remarques préalables, je vous prie donc de bien vouloir trouver ci-dessous les réponses aux 7 recommandations de ce rapport qui concernent les missions de Pôle emploi.

Recommandation n°4 : Dans les publications, analyser spécifiquement la tranche d'âge des 55 ans et plus parmi les seniors, y compris pour les taux de retour à l'emploi.

Dans le pilotage de Pôle emploi, intégrer une analyse de l'accès relatif des plus de 55 ans aux prestations.

Nos systèmes d'information nous permettent de détailler davantage la tranche d'âge des plus de 50 ans. Nous serons donc attentifs à ce que figure dans nos prochaines publications statistiques, la tranche d'âge « 55 ans ou plus ».

De même, cette tranche d'âge pourrait être intégrée à l'ensemble de nos tableaux de bord.

Recommandation n° 7 : Recourir plus systématiquement à la méthode de recrutement par simulation pour les seniors ; le faire ressortir dans les indicateurs des tableaux de bord préconisés dans la recommandation n°5.

Je tiens tout d'abord à signaler que la méthode de recrutement par simulation (MRS) n'est pas adaptée à tous les types de recrutement. Elle concerne principalement les postes n'exigeant pas ou peu de compétences techniques, le plus souvent dans le cadre de recrutements non urgents et dans le cadre d'un cahier des charges précis validé par l'employeur et Pôle emploi.

La mise en œuvre de cette méthode est liée à un besoin de recrutement et à un engagement du recruteur sur les modalités de mise en œuvre de cette méthode. Son fondement est basé sur un principe de non discrimination, même positive puisqu'aucun pré requis n'est posé pour identifier les demandeurs d'emploi potentiellement concernés. Les personnes de plus de 50 ans sont en conséquence conviées aux sessions de recrutement comme tout autre demandeur d'emploi.

A posteriori, on peut constater que la part des demandeurs d'emploi de plus de 50 ans dans les évaluations réalisées est de 8,9% et que leur part dans les recrutements MRS réalisés est de 5%, équivalente à celle des plus de 50 ans dans l'ensemble des recrutements. L'utilisation de la MRS n'est donc pas spécifiquement probante sur cette discrimination. Plusieurs explications sont possibles sans être objectivables :

- Les seniors réussissent moins bien les évaluations ;
- Le critère de l'âge redevient un élément pris en compte au moment de l'entretien de motivation.

Recommandation n° 8 : S'assurer que les grandes entreprises ayant conclu un accord de partenariat avec Pôle emploi reçoivent bien tous les candidats présentés, quel que soit leur âge et effectuer des bilans des effets de ces partenariats sur chacun des publics cibles visés par ces grands comptes, notamment les seniors

Inscrite dans la convention tripartite, l'adaptation de notre offre de services aux entreprises est l'une des priorités du plan stratégique Pôle emploi 2015 et à ce titre, nos relations avec les grandes entreprises sont revues et vont évoluer. Il s'agit, pour nous, de créer les conditions d'une intermédiation efficace et de qualité en accélérant le retour à l'emploi et en mobilisant nos moyens et compétences pour les entreprises et les demandeurs d'emploi qui en ont le plus besoin.

Les entreprises qui bénéficieront d'un accompagnement au recrutement s'engageront à informer leur conseiller de la suite donnée à l'ensemble des candidatures reçues. Cette mesure nouvelle répond donc à la recommandation N°8 du rapport, même si, encore une fois, la catégorisation des publics sur des critères administratifs n'est plus la clé d'entrée de notre action en faveur de nos publics.

Cette nouvelle offre de service sera déployée sur l'ensemble du territoire à compter du mois de juin 2013.

D'autre part, Pôle emploi revisite actuellement sa politique grands comptes qui sera en partie nourrie par deux expérimentations lancées prochainement :

- **Expérimenter la mise à disposition d'une cellule grandes entreprises :**
 - Il s'agit de tester la mise en place de services spécifiques, déclinés opérationnellement via une équipe dédiée, pour certaines grandes entreprises ayant des besoins particuliers en matière de recrutement, dans une logique de gestion centralisée du compte.
- **Expérimenter la mise en place d'une reconnaissance « Engagé pour l'emploi »:**
 - Cette expérimentation vise à tester un programme de « mécénat » au niveau national, proposé aux entreprises sous forme d'actions, au terme duquel Pôle emploi leur décernerait une reconnaissance « Engagé pour l'emploi ».

Recommandation n°11 : Prévoir une prise en charge précoce et une séquence plus longue dévolue au diagnostic lors de l'entretien d'inscription et de diagnostic (EID) des seniors. A partir de l'évolution relative des taux de retour à l'emploi des seniors, envisager un premier entretien d'accompagnement à échéance rapprochée de l'EID.

Un EID différent et plus long pour le public sénior ne me semble pas constituer une réponse de nature à contrer les pratiques discriminatoires des entreprises décrites dans le rapport.

De plus, si une telle recommandation était retenue elle nécessiterait des moyens en temps/agent pour la mettre en œuvre et se réaliserait au « détriment » d'autres demandeurs d'emploi, lesquels ? Cette question, si elle n'est pas évoquée dans le rapport, mériterait d'être soulevée.

Comme le souligne votre rapport, l'appréciation de la distance à l'emploi ainsi que des risques d'exclusion du marché du travail sont intégrés au diagnostic de la situation des demandeurs d'emploi réalisé dès l'inscription à Pôle emploi et sont pris en compte pour mettre en œuvre un accompagnement différencié qui tient compte de leurs difficultés.

En outre, le conseiller a désormais la possibilité de mobiliser un entretien d'ajustement du diagnostic lorsque la situation du demandeur d'emploi est particulièrement complexe et que sa première analyse ne lui permet pas, au cours du premier entretien, de déterminer de façon satisfaisante la modalité d'accompagnement la plus adaptée.

Ce second entretien a nécessairement lieu dans les 15 jours qui suivent l'entretien d'inscription et de diagnostic. Cet entretien d'approfondissement, centré sur l'analyse de la problématique ou de la situation du demandeur d'emploi, permet de déterminer plus finement les actions les plus appropriées à mettre en œuvre. Pour les demandeurs d'emploi qui présentent les plus grands risques d'éloignement du marché du travail, au premier rang desquels les seniors, un accompagnement renforcé est mis en œuvre, ceci sans délai après l'entretien d'inscription et de diagnostic.

Seule une approche globale de la situation du demandeur d'emploi, intégrant des facteurs comme l'expérience antérieure, le projet professionnel, le niveau de formation et de qualification, les éventuelles difficultés périphériques à l'emploi, et le degré d'autonomie permet de répondre de façon appropriée à la diversité des situations et des besoins des demandeurs d'emploi.

C'est bien le diagnostic des conseillers qui doit déterminer les modalités de prise en charge du demandeur d'emploi pour ce qui relève de la périodicité comme des modes de contact à privilégier. Il s'agit désormais au regard du diagnostic « au cas par cas » du conseiller de « *faire plus pour ceux qui en ont le plus besoin* », priorité inscrite dans le plan stratégique « Pôle emploi 2015 » qui décline la convention de façon opérationnelle. Le critère d'âge ne justifie donc pas un EID de nature différente.

Recommandation n°12 : Prescrire aux seniors davantage de prestations de bilan et d'évaluation afin de mesurer la transférabilité de leur expérience et des formations très courtes, préparant à une prise de poste opérationnelle avec une embauche à la clé.

Encore une fois, je formule la même remarque : pourquoi mettre l'accent sur les prestations de bilan et d'évaluation au seul regard du critère « âge » et en quoi la montée en charge de ce type de prestation va permettre de résoudre ou même d'atténuer les « pratiques discriminatoires des entreprises » ?

Par ailleurs, le Conseil d'administration de Pôle emploi a voté le 21 décembre 2012 la fongibilité totale des dépenses d'intervention (aides et prestations) en direction des demandeurs d'emploi, dans le but de mieux adapter notre offre de services à leurs besoins. Désormais, il n'y aura plus de prescriptions en fonction d'objectifs chiffrés au niveau des agences.

Recommandation n°14 : Effectuer un calcul économétrique pour mesurer le coût économique ex ante d'un accompagnement renforcé, comparant le surcoût issu de cet accompagnement renforcé au regard des économies réalisées sur les allocations servies et des nouvelles recettes procurées par les cotisations

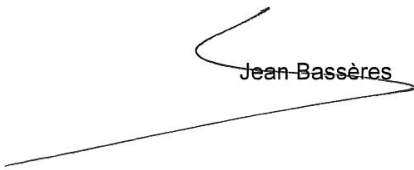
Des travaux d'analyse coûts / bénéfices de l'accompagnement renforcé par Pôle emploi ou un opérateur privé de placement ont été d'ores et déjà initiés dans le cadre du comité d'évaluation désigné au sein du conseil d'administration de Pôle emploi. Ces travaux sont de nature à répondre à la demande formulée, mais en tout état de cause la réflexion doit être globale et non ciblée au regard de l'âge des demandeurs d'emploi.

Recommandation n°15 : Lancer un appel à projets expérimentaux pour trois ans auprès des agences locales de Pôle emploi sur l'accompagnement renforcé et personnalisé des demandeurs d'emploi seniors, avec une enveloppe dédiée de financement annuel comprise entre 10 et 50 M€.

Pour les raisons évoquées précédemment, Pôle emploi ne souhaite pas développer une offre de service dédiée aux seniors et ne souhaite donc pas s'inscrire dans ce type d'action qui pourrait avoir pour effet de stigmatiser cette population de demandeurs d'emploi sans pour autant réduire leurs difficultés à l'embauche.

Tels sont les éléments de réponse que je souhaitais porter à votre connaissance.

J.B.

 Jean Bassères

Réponse de l'UNEDIC



1/2

IGAS

Madame Christine DANIEL
39-43, quai André Citroën
75739 PARIS Cedex 15

Paris, le 26 mars 2013

Vos Réf : RM2103-023P**Objet :** Rapport d'évaluation provisoire sur : "le retour à l'emploi des seniors au chômage"

Madame,

J'ai reçu le projet de rapport d'évaluation provisoire relatif au "retour à l'emploi des seniors au chômage" et je vous en remercie.

Les compléments apportés et remarques formulées par l'Unédic lors des échanges préalables sont pris en considération dans le rapport provisoire et n'appellent pas d'observation nouvelle de notre part.

Cependant, trois recommandations nous apparaissent nécessiter un éclairage complémentaire :

- Tout d'abord, la recommandation 13, relative à la volonté de conserver la filière longue d'indemnisation pour les demandeurs d'emploi de 50 ans et plus, est placée sous l'autorité de l'Unédic dans le tableau des recommandations.

Cette préconisation s'adresse aux partenaires sociaux auxquels la loi a confié la mission de définir les règles de l'Assurance chômage, ce qu'ils feront à nouveau dans le cadre de l'accord qui sera négocié avant la fin de l'année 2013. Le Bureau de l'Unédic sera informé de la recommandation formulée par votre mission.

- La recommandation 11 adressée à Pôle emploi, qui préconise d'envisager un premier entretien d'accompagnement à échéance rapprochée de l'EID pour les demandeurs d'emploi (DE) seniors, en fonction de l'évolution relative à leur taux de retour à l'emploi, implique que tous les DE seniors soient traités de manière identique et de façon prioritaire par rapport aux autres publics.

Or, la situation et les besoins de chaque DE étant différents, cette préconisation peut conduire Pôle emploi à convoquer des DE seniors n'ayant pas un profil supposant une difficulté particulière de retour à l'emploi et ce au désavantage d'autres DE en situation plus complexe, notamment certains jeunes.

C'est pourquoi l'Unédic a axé la convention tripartite sur un objectif de réduction de la persistance au chômage des seniors sans rendre obligatoire un mode d'accompagnement. Au regard du nombre actuel de DE à suivre par Pôle emploi, la personnalisation de l'accompagnement sans distinction de catégorie préalable est vraisemblablement un facteur déterminant pour atteindre cet objectif.

Unédic

4, rue Traversière - 75012 PARIS

Tél : 01 44 87 64 00 - Fax : 01 44 87 64 01 - Internet : www.unedic.org

- Dans ce même cadre, le calcul économétrique de la recommandation 14 pour *"mesurer le coût économique ex ante d'un accompagnement renforcé, comparant le surcoût issu de cet accompagnement renforcé au regard des économies réalisées sur les allocations servies et des nouvelles recettes procurées par les cotisations"* doit également se fonder sur une approche globale et prendre en compte qu'un effet favorable pour les seniors peut générer un effet défavorable comparable sur les autres classes d'âge.

Je reste à votre disposition pour tout complément d'information qui vous serait utile et vous prie d'agréer, Madame, l'expression de ma considération distinguée.

Le Directeur général



Vincent DESTIVAL



Réponse globale de la mission aux avis du Défenseur des droits, de la DGEFP, de la DARES, de Pôle emploi et de l'UNEDIC

Par mail du 8 mars 2013, dans l'objectif de recueillir l'avis de tous, la mission a sollicité l'ensemble des interlocuteurs concernés par les propositions formulées dans le rapport RM2013-023P, à savoir le Défenseur des droits, la Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP), la Direction générale du travail (DGT), la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), Pôle emploi et l'UNEDIC. Cinq réponses sont parvenues à la mission avant le 30 avril 2013, celles du Défenseur des droits, de la DARES, de Pôle emploi, de l'UNEDIC et de la DGEFP. La DARES a par ailleurs joint à sa réponse générale sur les recommandations des observations détaillées portant sur le corps du rapport et les annexes. Pour la mission, ces précisions tout à fait pertinentes, figurent en pièce jointe : elles n'ont pas été intégrées dans le corps du rapport par souci de symétrie avec les autres réponses.

Les recommandations visant à une amélioration de la connaissance font l'objet d'un consensus global, tant sur leur opportunité que sur leur faisabilité.

S'agissant de la **recommandation 4**, concernant la publication de statistiques incluant la population des demandeurs d'emploi de 55 ans et plus, et pas seulement de ceux âgés de plus de 50 ans, celle-ci a reçu un accueil favorable de l'ensemble des interlocuteurs sollicités, d'autant que ces statistiques soit sont déjà publiées (cf. données de la DARES), soit existent dans les données recueillies (Pôle emploi). Pour la **recommandation 2**, qui vise à renouveler des enquêtes sur les pratiques de recrutement, notamment pour les seniors, la DARES indique que de tels travaux pourront être envisagés dans le cadre du suivi et de l'évaluation du contrat de génération.

La **recommandation 3** sur la mise en place d'une publication statistique sur les écarts de recrutement selon l'âge, fait l'objet de deux commentaires de la DARES, l'un sur l'importance du choix de la source statistique à mobiliser, l'autre sur l'interprétation d'un écart « toutes choses égales par ailleurs » qui peut recouvrir d'autres phénomènes que la discrimination. Pour la mission, ces compléments et précisions apportées par la DARES, nécessaires, ne remettent pas en cause le principe d'une publication annuelle.

Enfin, la DGEFP se déclare favorable à la **recommandation 14** de la mission pour évaluer les coûts et avantages d'un accompagnement renforcé et personnalisé des demandeurs d'emploi seniors. À ce sujet, la DARES comme Pôle emploi et l'UNEDIC précisent que les travaux économétriques suggérés par cette recommandation, permettant de rapprocher les coûts engendrés par un renforcement de l'accompagnement au regard des gains apportés par le retour à l'emploi, ont déjà été engagés et constituent un objectif des chercheurs. Les trois interlocuteurs concernés par cette proposition soulignent, à juste titre, que ces travaux ne doivent pas se limiter aux plus de 50 ans, au regard à la fois de la nécessité d'aborder de façon globale le fonctionnement du marché du travail et de l'investissement méthodologique très lourd de tels travaux.

Le Défenseur des droits a exprimé un avis favorable sur les deux recommandations qui le concernent, à savoir la publication d'un rapport annuel sur la discrimination dans le retour à l'emploi des seniors (**recommandation 10**), dès 2014 dans l'hypothèse où un renforcement des moyens pouvait intervenir, et une réflexion juridique sur l'article L.1133-2 du Code du travail, conjointement avec la Direction générale du travail (**recommandation 9**, sur laquelle la direction générale du travail n'a pas réagi). Plus globalement, et sur la question des actions positives prises en faveur des seniors dans les politiques publiques de l'emploi, la DGEFP apporte une « appréciation différente des rapporteuses ».

Plutôt que de fragiliser le principe général de la non-discrimination, elle estime que, les différences de traitement visent de « manière fondamentale » à apporter une solution par des moyens spécifiques. Elle partage, toutefois, les conclusions de la mission sur les risques d'effet de stigmatisation de ces actions.

La DGEFP accueille favorablement la **recommandation 1** qui consiste à valoriser, dans le Rapport annuel au Parlement, les entreprises qui auront recruté des seniors dans le cadre des « contrats de génération ». La mission regrette toutefois l'absence de réponse de la DGEFP sur la mise en place de Trophées annuels pour les entreprises ayant procédé à un double recrutement, jeune et senior.

La DGEFP reprend à son compte la **recommandation 6** et propose d'intégrer dans l'activité de sensibilisation, de contrôle et de conseil des DIRECCTE sur les accords ou plans d'action « contrat de génération », des audits d'organisation auprès d'entreprises sur leur gestion des risques de discrimination liée à l'âge.

L'UNEDIC souligne dans sa réponse que la proposition du maintien d'une période d'indemnisation plus longue pour les plus de 50 ans (**recommandation 13**) ne relève pas de sa compétence mais dépend de la renégociation de la convention d'assurance-chômage qui devrait avoir lieu au deuxième semestre 2013.

La mission est tout à fait consciente que sa proposition concerne effectivement les partenaires sociaux qui négocieront la prochaine convention d'assurance-chômage. Ses observations sur les risques de paupérisation accrue des demandeurs d'emploi seniors, en cas de réduction de la durée de leur indemnisation, sont accueillies favorablement par la DGEFP.

Quatre des recommandations formulées par la mission (recommandations 7, 8, 11, 12 et 15) concernent directement les pratiques d'accompagnement des demandeurs d'emploi mises en place par Pôle emploi. Pôle emploi conteste ces recommandations au motif que « l'âge ne constitue pas un critère suffisant pour déterminer une distance à l'emploi élevée » et que « certaines recommandations (...) paraissent même comporter des risques de stigmatisation de ces publics ».

La mission tient d'abord à rappeler que ses recommandations ne comportent pas de mesures spécifiques de « discriminations positives » et toute proposition visant à créer un contrat aidé spécifique aux seniors ou des prestations qui leur seraient réservées a été explicitement écartée. Les propositions formulées visent en revanche à adapter la mise en oeuvre de certaines prestations de droit commun aux demandeurs d'emploi de plus de 50 ans au regard de leurs spécificités sur le marché de l'emploi :

- la proposition d'allongement de l'entretien d'inscription et de diagnostic (**recommandation 11**) tient au fait que les seniors ont, sauf exception, une expérience professionnelle plus longue, une formation plus ancienne, ce qui justifie, aux yeux de la mission, un entretien plus long. De plus, conformément à la convention tripartite qui consacre l'entretien d'inscription et de diagnostic comme la première étape de l'accompagnement vers l'emploi pour tous les demandeurs d'emploi s'appuyant sur sa nouvelle offre de services, Pôle emploi s'engage à continuer à se mobiliser en faveur de la sécurisation des parcours professionnels et des publics qui rencontrent le plus de difficulté, à savoir : les jeunes, les bénéficiaires de minima sociaux, les chômeurs de longue durée, les seniors ;
- les prestations de bilans et d'évaluation comme les formations courtes préparant à une prise de poste opérationnelle (**recommandations 12**), sont, d'après les constats de la mission, sous-utilisés pour les seniors, alors même qu'il s'agit de prestations adaptées pour ce public, comme en témoignent d'ailleurs les pratiques des entreprises pour leurs propres salariés en emploi. Ces prestations ont par le passé déjà été privilégiées dans des approches sur les seniors développées par l'ANPE et le sont encore dans le cadre du contrat de sécurisation professionnelle. L'absence de prescriptions chiffrées sur les prestations décidées en 2012, décidée par Pôle emploi dans le cadre de la mise en oeuvre du plan stratégique, ne permet effectivement pas de définir *a priori* des nombres de prestations par catégories d'âge.

La proposition de la mission ne vise pas à édicter des prescriptions chiffrées au niveau national ou régional. Sensibiliser les conseillers à une plus grande adéquation des prestations de bilan et des formations courtes d'adaptation à des publics plus âgés, et donc ayant une expérience professionnelle plus longue, ne semble pas antinomique avec la démarche opportune d'une marge d'autonomie importante dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

Ensuite, la mission est tout à fait d'accord avec l'idée que l'âge n'est pas un facteur de distance à l'emploi. Au contraire, et plusieurs conseillers en font part, les seniors disposent d'atouts indéniables en début de chômage, que ce soit en termes de présentation, d'adéquation aux exigences de comportements de l'employeur, d'expérience. C'est en revanche, comme pour les autres demandeurs d'emploi, la durée du chômage qui contribue à une dégradation de la situation des seniors, plus préoccupante que pour les demandeurs d'emploi plus jeunes, car leur taux de retour à l'emploi est plus faible. L'indicateur 2 bis de la Convention tripartite, qui mesure la part des demandeurs d'emploi de moins de 25 ans et de 50 ans et plus encore inscrits sur les listes de Pôle emploi 12 mois après leur inscription, devra permettre d'assurer un suivi de l'évolution de la situation des demandeurs d'emploi seniors dans le temps au regard du chômage de la longue durée.

C'est pour cette raison que la mission a proposé, dans sa **recommandation 15**, que soit engagée une expérimentation sur un accompagnement renforcé des seniors pour évaluer son effet sur le taux de retour à l'emploi. Notamment, la valorisation de la candidature du senior par les conseillers, compte tenu justement des pratiques de discrimination à l'embauche des employeurs, apparaît comme l'un des moyens permettant de lutter contre cette discrimination. Elle suppose un accompagnement renforcé sur cette catégorie.

Cette proposition a reçu l'assentiment de la DGEFP sous réserve d'une évaluation des résultats de la personnalisation de l'offre de services de Pôle emploi et du contrat de génération. Pour la DGEFP l'aboutissement de la négociation de la Convention d'assurance chômage et les issues de la réforme des retraites comptent parmi les conditions de la mise en œuvre de cette expérimentation « pour réussir l'allongement de la durée d'activité professionnelle ». La mission estime, en effet, que ces éléments de contexte devraient plaider, d'ici la fin de l'année en faveur de cette expérimentation.

Sur la **recommandation 7** relative au recrutement par simulation, la mission n'avait pas connaissance du nombre de seniors présents dans ce processus de recrutement, ni de leur part dans les recrutements par MRS. Elle pourrait rejoindre Pôle emploi, au vu d'une évaluation chiffrée étayant l'hypothèse selon laquelle « l'utilisation de la MRS n'est pas spécifiquement probante sur cette discrimination ».

De même, dans sa réponse, Pôle emploi indique qu'une information sera systématiquement demandée aux entreprises qui bénéficieront d'un accompagnement au recrutement, sur les suites données à l'ensemble des candidatures adressées par le conseiller. Cette évolution répond au même objectif que la **recommandation 8** exprimée dans le rapport. Ce suivi serait l'occasion de déceler les différentes formes de discrimination dans le recrutement et de comparer leur importance relative. Il permettra d'affiner les raisons évoquées par Pôle emploi du moindre recrutement des seniors par simulation, à savoir « les seniors réussissent moins bien les évaluations » et l'hypothèse selon laquelle « le critère d'âge redevient un élément pris en compte au moment de l'entretien de motivation ».